



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

- + *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
- + *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
- + *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
- + *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse <http://books.google.com>

L'Art. 27 de la Constitution Fédérale
et L'Instruction Primaire. 1878

Educ
1103
25



mc 1103.25-



Harvard College Library

FROM

Federal Department
of the Interior
Switzerland

Educ 1103.25



Harvard College Library

FROM

Federal Department
of the Interior
Switzerland

1

2

3

4

33

L'ART. 27

DE

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

ET

L'INSTRUCTION PRIMAIRE

EN

SUISSE

RAPPORT

AU

CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

PAR LE

Département fédéral de l'Intérieur

Berne

Imprimerie de K.-J. Wyss

1878.

Edue 1103.25

✓



Federal Department
Geneva, Switzerland
Switzerland

Au Conseil fédéral suisse.

Ce travail, commencé dès les premiers mois de 1876, a dû être fréquemment interrompu, quelquefois durant un long espace de temps, pour d'autres occupations multiples et absorbantes. Composée dans des conditions qui permettaient si peu la concentration assidue de l'esprit sur un sujet d'une telle importance, l'œuvre porte nécessairement les traces des interruptions et des reprises nombreuses qu'elle a dû subir. En vous la soumettant aujourd'hui, Tit., notre but est de remettre, si possible, au premier rang des préoccupations de notre vie publique la grande question de l'instruction populaire. Les trois derniers alinéas de l'art. 27 de la Constitution fédérale imposent à la Confédération et aux Cantons une tâche à la fois lourde et délicate: il n'est peut-être pas inutile, en ce moment, de faire voir que l'autorité fédérale ne l'a jamais perdue de vue, et que cette tâche est, au contraire, l'objet de toute sa sollicitude.

BERNE, le 20 novembre 1877.

*Le Chef
du Département fédéral de l'Intérieur:*

Droz.

I. Origines des dispositions de l'art. 27 relatives à l'instruction primaire.

1870—1872.

Dans le grand mouvement qui s'empara des esprits en Suisse, à l'époque de la révision fédérale, on ne pouvait laisser de côté la question de l'instruction populaire. Deux faits des plus considérables dans l'histoire contemporaine donnaient alors une actualité nouvelle à cette question: les succès militaires que l'Allemagne venait d'obtenir, et qu'il était convenu d'attribuer avant tout à la supériorité de son système d'éducation publique; — et la proclamation du dogme de l'infailibilité papale, qui faisait sentir aux Etats de plus belle la nécessité de ne pas laisser exclusivement à l'Eglise la formation des jeunes intelligences. Aussi les réformes scolaires étaient-elles à l'ordre du jour dans toute l'Europe. En Suisse, plusieurs Cantons importants, Zurich, Thurgovie, Neuchâtel, Genève, livraient à une refonte complète leur législation sur la matière. Des voix toujours plus nombreuses appelaient la haute surveillance de la Confédération sur l'enseignement primaire. Ces demandes trouvèrent en première ligne leur expression dans les pétitions adressées aux Chambres pour la révision de la Constitution fédérale.

Dans son message du 17 juin 1870 concernant cette révision, le Conseil fédéral n'abordait pas la question de l'enseignement primaire. Le 18 juillet de la même année, la commission de révision du Conseil national décida «qu'il serait adressé un appel «aux citoyens pour que ceux-ci fassent connaître leurs vœux et leurs propositions relativement à la révision.» Trois seulement des pétitions qui parvinrent à cette époque (d'août en novembre 1870) à la Chancellerie fédérale, s'occupent de l'école populaire. Une assemblée de libéraux tenue à Lucerne le 10 octobre 1870 formulait à ce sujet la proposition suivante: «Adopter une dis-

«position établissant la compétence de la Confédération pour fixer «un minimum de ce qu'on doit enseigner dans les écoles populaires; «prévoir l'influence que la Confédération doit exercer sur la surveillance des écoles, ainsi que la création de séminaires suisses «pour les instituteurs primaires.»¹⁾ — Une assemblée populaire qui avait eu lieu à Morat le 12 juillet 1870, et dont les vœux furent transmis le 18 octobre, demandait aussi: «l'école populaire «sous la surveillance de la Confédération.»²⁾ — En revanche, le Pius-Verein du Haut-Toggenburg (en son nom le doyen Klaus), faisait, en date du 7 novembre, une proposition ainsi conçue: «Liberté entière d'enseigner et d'apprendre, sans obligation de «fréquenter l'école. Toutefois, celui qui ne sait pas lire l'écrit et «l'imprimé et signer son nom, perd ses droits civiques et la «faculté de contracter, et il est mis sous tutelle. Les patentes «d'enseignement ne peuvent être exigées que pour les écoles «d'Etat.»³⁾ — Singulière théorie, pour le dire en passant, que celle du Pius-Verein, qui va jusqu'à frapper de mort civile le citoyen illettré, alors qu'il est beaucoup plus simple de l'obliger à fréquenter l'école.

On le voit, l'impulsion était encore bien faible; ce n'est que plus tard qu'elle devait se produire avec force. La commission du Conseil national elle-même, réunie en février, mars et avril 1871, ne prêta aucune attention aux vœux que nous venons de rappeler. Il paraissait admis que la Confédération n'avait de devoirs à remplir qu'à l'égard de l'instruction supérieure. La discussion qui eut lieu le 18 février sur la matière, porta seulement sur la création d'une université et d'autres établissements scientifiques, parmi lesquels, à vrai dire, on comprenait aussi, sans toutefois les mentionner expressément, des écoles normales pour les instituteurs. L'article constitutionnel reçut ainsi de la commission la rédaction suivante:

¹⁾ Protocole des délibérations de la commission du Conseil national, annexe C. page 21.

²⁾ *ibid.*, page 23.

³⁾ *ibid.*, page 25.

« La Confédération a le droit de créer une Université, une « Ecole polytechnique et d'autres établissements supérieurs d'instruction publique. »⁴⁾

C'est à partir de ce moment que les demandes concernant l'instruction primaire devinrent plus nombreuses et plus pressantes. De mars 1871 à mars 1872 nous comptons 28 pétitions qui s'occupent de la question. La plupart des demandes émanaient de nombreuses assemblées populaires ou d'associations importantes. Citons en particulier la pièce envoyée aux Chambres le 8 novembre 1871 par le Comité central de la Société suisse des instituteurs, au nom de l'assemblée des instituteurs suisses tenue à Zurich le 14 octobre 1871. Cette société demandait l'introduction dans la Constitution fédérale d'un article ainsi conçu :

« Il appartient en première ligne aux Cantons de pourvoir « à l'instruction publique. Néanmoins, la Confédération a le droit « et le devoir de s'assurer en tout temps de l'état et des résultats des établissements d'instruction publique dans les Cantons, « et d'obliger ces derniers à créer et à diriger les écoles primaires « de telle manière qu'elles garantissent à tous la somme de connaissances nécessaire à l'accomplissement des devoirs généraux « de l'humanité et des devoirs du citoyen. Elle a aussi le droit « de compléter, par des établissements fédéraux d'instruction, l'ensemble des établissements d'instruction publique des Cantons. »⁵⁾

Le Comité central des instituteurs suisses exposait dans un mémoire à l'appui, comment il envisageait qu'on devrait procéder à l'application de ces principes. Les Cantons auraient à soumettre leurs lois scolaires à l'approbation de l'autorité fédérale, qui fixerait les conditions que ces lois devraient remplir. La Confédération organiserait des inspections et des examens dans les Cantons. Elle fixerait un minimum obligatoire du temps que les enfants doivent passer à l'école. Elle déterminerait le minimum des connaissances que doit posséder l'instituteur. Elle

⁴⁾ Protocole cité, pages 62, 63 et 245.

⁵⁾ Protocole de la commission de révision du Conseil des Etats, Appendice page 20.

délivrerait ou fixerait les conditions auxquelles les Cantons pourraient délivrer des brevets d'instituteurs valables dans toute la Confédération. Elle établirait le minimum obligatoire pour le traitement des instituteurs. Enfin, elle prendrait les mesures nécessaires pour assurer à l'Ecole son entière indépendance de l'Eglise.

Le Comité central des instituteurs de la Suisse romande n'allait pas aussi loin dans ses conclusions présentées en date du 10 décembre 1871, et qui portaient:

« 1) Le Canton est souverain en matière d'instruction. La « Confédération a le droit de proclamer l'instruction primaire « gratuite et obligatoire. Elle peut, en cas de nécessité seulement, « s'assurer, par voie de délégations temporaires, de l'état éducatif « des Cantons.

« 2. La direction et la tenue des écoles publiques primaires « ne pourront être confiées à des corporations religieuses.

« 3. L'Ecole doit être le plus possible indépendante de l'Eglise. « — Toute liberté politique et religieuse sera garantie à l'insti- « tuteur en dehors de son enseignement.»⁹⁾

En opposition à ces vœux de la généralité des instituteurs primaires et d'un nombre considérable d'amis de l'instruction, il faut également indiquer la pétition venue de Fribourg en date du 22 novembre 1871, et signée par le Comité d'une assemblée de professeurs, d'inspecteurs d'écoles et de régents de ce Canton, auxquels s'étaient joints des pères de famille et d'autres amis de l'instruction (président, M. *Wuilleret*, Conseiller national). Les pétitionnaires concluaient comme suit:

« 1. Nous demandons la liberté absolue des pères de famille « et la souveraineté des Cantons dans les questions de l'éducation « et de l'instruction à tous les degrés d'enseignement.

« 2. Nous demandons le droit pour les Cantons et pour les « communes de confier l'éducation de l'enfance à des corporations « religieuses.

⁹⁾ Appendice au protocole de la commission des Etats, pag. 30.

« 3. Au lieu de la séparation de l'Eglise et de l'Ecole dans l'éducation, nous demandons l'union de l'Eglise et de l'Ecole, du prêtre et de l'instituteur, du catéchisme et de la grammaire, de Dieu et de la science.. »⁷⁾

Tandis que ce mouvement pour et contre l'immixtion de la Confédération dans les questions d'enseignement primaire, se produisait toujours plus vigoureux dans l'opinion publique, la commission de révision du Conseil des Etats avait, elle aussi, terminé son travail (10—19 mai 1871), mais ne s'était occupée qu'incidemment de l'école populaire. C'était à propos d'une motion de M. *de Hettlingen* (Schwyz), qui voulait introduire dans le groupe concernant la liberté de conscience, un article spécial ainsi conçu: « Le droit d'enseigner est garanti; il est toutefois réservé aux législations cantonales de statuer les dispositions relatives aux preuves de capacité qui pourront être exigées. »

Dans le développement donné à sa motion, M. *de Hettlingen* expliquait qu'il voulait par là garantir aux parents le droit de remettre leurs enfants aux éducateurs qui leur inspirent une confiance pleine et entière. Il envisageait ce droit comme un corollaire de la liberté de conscience. — La motion offrait pour la cause de l'instruction primaire obligatoire un véritable danger, car, dans sa teneur générale, elle semblait interdire aux Cantons le droit de demander autre chose que des preuves de capacité pour les personnes vouées à l'enseignement. La liberté que M. *de Hettlingen* voulait laisser aux parents dans le choix des éducateurs de leurs enfants, confinait de bien près à la liberté de ne pas les instruire du tout. Aussi la motion fut-elle immédiatement combattue par M. *Eugène Borel*, qui proposa éventuellement, pour le cas où la commission voudrait s'occuper de l'instruction en général, d'ajouter à la proposition *Hettlingen* les deux alinéas suivants:

« Tous les Cantons sont tenus de rendre l'instruction publique primaire obligatoire et gratuite.

⁷⁾ Appendice cité, page 29.

« Dans les écoles publiques, l'enseignement laïque ne peut « être confié qu'à des instituteurs laïques. »

La votation éventuelle sur ces deux alinéas ayant réuni la majorité des voix, M. de *Hettlingen* s'empessa de retirer sa proposition, ensorte que toute la question fut abandonnée⁸⁾.

Elle fut reprise dès le début des discussions sur la révision au Conseil national (séance du 7 novembre 1871). L'art. 2 de la Constitution fédérale indique les buts généraux que doit poursuivre la Confédération suisse et qui sont: assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, protéger la liberté et les droits des Confédérés, accroître leur prospérité commune. C'est une sorte de frontispice superbe portant une belle devise. M. le professeur *Desor* envisagea qu'il faudrait compléter la devise en ajoutant au nombre des buts de la Confédération les soins à donner à l'instruction publique. Mais le rapporteur de la commission, M. *Anderwert*, déclara que la centralisation de l'instruction publique, qui se trouverait préjugée par une telle disposition, rencontrerait de trop grandes difficultés; que la commission proposait seulement de prévoir la création d'établissements supérieurs d'instruction; mais que du reste elle aurait à examiner de nouveau la question à l'occasion de la pétition importante des instituteurs suisses.

M. *Desor* n'insista pas⁹⁾.

Le 14 novembre, les propositions suivantes furent distribuées au Conseil national.

Proposition de M. Jolissaint: « La Confédération a le droit « de créer une Université, une Ecole polytechnique et d'autres « établissements d'instruction publique, tels que séminaires, écoles « industrielles, écoles des arts et métiers (Technikum), etc.

« La Confédération exerce le droit de haute surveillance sur « l'instruction primaire dans toute la Suisse.

⁸⁾ Protocole cité, page 85.

⁹⁾ Voir bulletin des délibérations de l'Assemblée fédérale, publié par M. Elie Ducommun, alors traducteur du Conseil national, I., pages 17 et 18.

« Les lois cantonales concernant cette instruction seront soumises à l'approbation du Conseil fédéral, qui veillera à ce que l'enseignement gratuit et obligatoire soit introduit et l'enseignement dogmatique confessionnel exclu dans les écoles publiques.

« La Confédération fixera un minimum pour la durée de la fréquentation obligatoire des écoles primaires, le traitement des instituteurs et le programme des examens en obtention du diplôme.

« La vocation d'instituteur dans une école publique est incompatible avec celle de membre d'un ordre religieux. »

Proposition de M. le Dr *Urech*: « La Confédération exerce le droit de haute surveillance sur l'instruction primaire. Une loi fédérale fixera le minimum des prestations qui devront être exigées sous le rapport de la durée de l'enseignement (nombre des années et des heures de classe) ainsi que des connaissances que doivent posséder les instituteurs.

« La Confédération a le droit de créer des établissements d'instruction supérieure pour elle-même ou de concert avec des Cantons. »

Proposition de M. *Zangger*. « Les Cantons ont à pourvoir à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit. La Confédération surveille cet enseignement et a le droit de fixer un minimum des connaissances que doivent acquérir les élèves.

« La Confédération a le droit de créer une Université, une Ecole polytechnique et d'autres établissements supérieurs d'instruction publique. »¹⁰⁾

Le 16 novembre, deux nouvelles propositions furent déposées, savoir :

Proposition de M. *Fracheboud*. « Est garanti à chaque confession chrétienne le maintien intégral de ses collèges, de ses instituts religieux et ecclésiastiques. Est garantie la pleine faculté de fonder et d'ériger des établissements de cette nature. »

¹⁰⁾ Bulletin cité, I. pages 113 et 114.

Proposition de M. de Miéville. « La liberté d'enseignement
« est garantie.

« La Confédération a le droit de créer une Université, une
« Ecole polytechnique et d'autres établissements supérieurs
« d'instruction publique.

« L'instruction primaire est obligatoire. L'Etat ne peut la
« confier à une corporation religieuse.» ¹¹⁾

On le voit, les pétitions avaient fait leur chemin. Le mouvement, parti du peuple, se propageait au sein de l'Assemblée fédérale. Après n'avoir pu réussir à trouver une seule voix dans les commissions de révision des deux Conseils, la question faisait maintenant des progrès si irrésistibles, qu'on ne songeait plus qu'à enrayer sa marche au moyen de diverses contre-propositions. Le premier grand débat vint dans la séance du 12 décembre au Conseil national.

La commission, naguère unanime, s'était divisée en majorité et minorité. La majorité, au nom de laquelle rapportait M. Heer, persistait à proposer de ne pas entrer en matière. Cette majorité se composait de membres qui, par principe, ne voulaient pas que la Confédération s'occupât de l'enseignement primaire, et de membres qui, tout en reconnaissant que cette ingérence serait à bien des égards désirable, n'avaient cependant pu se mettre d'accord sur la portée de la disposition nouvelle à introduire dans la Constitution.

Le rapporteur (M. Heer), qui appartenait à ces derniers, repoussait tout d'abord, en leur nom et au sien, toute supposition tendant à les faire envisager comme des ennemis de l'instruction populaire. Pour eux, il s'agissait exclusivement de la question politique suivante : La compétence en matière d'instruction primaire doit-elle être laissée aux Cantons ou confiée à la Confédération ? Or, en admettant la dernière alternative, on ferait un pas important dans la voie de la centralisation et l'on enlèverait aux Cantons une forte partie de leur souveraineté,

¹¹⁾ Bulletin cité, I. page 158.

car il ne leur resterait pour ainsi dire plus rien de ce qui fait leur vie intellectuelle. Même au point de vue pédagogique, on paralyserait les efforts que font les Cantons depuis une trentaine d'années dans le domaine scolaire; on les découragerait, et si l'on obtenait çà et là quelque progrès rapide par l'intervention fédérale, on risquerait de perdre en revanche les avantages des progrès lents, mais réguliers, que l'on voit s'accomplir un peu partout.

Quant aux principes mêmes que l'on propose d'introduire dans une disposition nouvelle, la majorité les trouvait superflus et même dangereux. Il est superflu de parler d'enseignement primaire *obligatoire*, attendu qu'il l'est déjà dans tous les Cantons, sauf Genève, qui révisé sa loi pour l'introduire. Il n'est pas démontré que la *gratuité* de cet enseignement soit un bien, car, aux yeux de beaucoup de parents, c'est l'écolage qui donne de la valeur à l'école. L'orateur est partisan de la gratuité, mais il estime que la Confédération n'a pas le moindre intérêt à intervenir dans un mouvement qui s'accomplit de lui-même à l'intérieur des Cantons. Quant à l'*exclusion des ordres religieux de l'enseignement*, on risquerait de faire, dans une excellente intention, plus de mal que de bien. On ne possède pas des renseignements bien complets sur l'extension qu'ont prise ces ordres religieux dans les écoles suisses, ensorte qu'il est difficile de savoir s'il vaut la peine de prendre une disposition à cet égard. D'ailleurs, l'article de la Constitution prononçant l'exclusion des Jésuites offre une garantie suffisante ¹²⁾.

M. *Stämpfli* rapportait au nom de la minorité de la Commission, qui proposait les dispositions suivantes:

« L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit. Il ne peut être donné par des ordres religieux.

« La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions légales sur le minimum de l'enseignement dans les écoles pri-

¹²⁾ Consulter le Bulletin cité, I, pages 455, 456, 457 et 458.

« maires. » Signé: Anderwert, Friderich, Stämpfli, Jolissaint, S. Kaiser, Scherer, Wirth, membres de la Commission.

Le rapporteur commença par faire ressortir combien il était illogique que la Confédération, en créant des établissements supérieurs d'instruction, s'intéressât aux études du petit nombre, et négligeât l'enseignement primaire, duquel seulement le grand nombre peut profiter. « Chaque année, dit-il entre autres, il sort des écoles primaires 60 à 70 mille enfants; à peine 600 à 800 d'entre eux profiteront des établissements d'instruction supérieure; on ne fera rien, par conséquent, pour les 99 % de ces enfants. Ce n'est pas là un fait insignifiant.

« On a introduit dans la Constitution un article portant que la Confédération peut intervenir en faveur de travaux d'utilité publique dans les Cantons. D'autres articles concernent les reboisements et les corrections de fleuves, les chemins de fer, les banques, le droit d'établissement, le droit au mariage, etc. Ces articles forment un ensemble de dispositions matérielles, que ne dépasserait pas un article sur la vie intellectuelle du peuple.

« Du reste, il n'est pas indifférent à la Confédération que les jeunes gens qu'elle appellera au service militaire soient plus ou moins instruits. La vie politique tend, depuis quelques années, à se démocratiser de plus en plus chez nous, en ce sens que le peuple est appelé à coopérer à l'œuvre législative. Il n'est donc pas non plus indifférent à la Confédération que les 99 % des enfants sortant des écoles possèdent ou non un certain degré de connaissances.

« La minorité de la Commission estime qu'en tout cas on doit insérer dans la Constitution quelques principes essentiels, sauf à ce que les générations futures les développent pour le mieux des intérêts de l'ensemble.

« Elle propose que l'instruction primaire soit *obligatoire*. Le rapporteur de la majorité a affirmé que tous les Cantons sauf un ont déjà cette institution, mais on peut constater qu'un nombre trop considérable d'illettrés se rencontrent parmi nos jeunes militaires.

« Elle propose que l'instruction primaire soit *gratuite*, parce qu'aussitôt que l'on contraint les parents à envoyer les enfants à l'école, il est injuste de les faire payer pour cela.

« Elle propose aussi que l'instruction primaire ne puisse pas être confiée à *des membres d'ordres religieux*. Elle a pensé que pour le moment il serait trop difficile d'exclure des écoles, et cela d'une manière absolue, les ecclésiastiques de l'une ou de l'autre confession, et que dans certaines circonstances il pourrait être fâcheux de priver l'école des services que peuvent lui rendre les pasteurs ou les prêtres séculiers. En revanche, elle estime que l'enseignement donné par les ordres religieux est imprégné d'idées venant de l'étranger et qu'à cet égard la disposition relative aux ordres affiliés aux Jésuites ne suffit pas.

« Enfin, en ce qui concerne le dernier alinéa, la disposition qu'il renferme n'entraîne pas nécessairement la création d'inspecteurs fédéraux. Il s'agit simplement d'assurer à la Confédération une compétence générale, et de laisser à la raison de l'avenir le soin de développer cette compétence dans l'esprit et dans le sens le plus utiles à l'ensemble. » ¹²⁾

La proposition que recommandait M. Stämpfli était signée, comme nous l'avons vu, par sept membres de la Commission, qui se composait en tout de dix-neuf. Trois autres membres, MM. Ruchonnet, Philippin et Battaglini, s'étaient également détachés de la majorité pour faire une proposition spéciale, ne sorte que la majorité se trouvait réduite à neuf membres, c'est-à-dire à une minorité. Voici la teneur de cette dernière proposition :

« L'organisation de l'instruction primaire et les dispositions « à prendre pour couvrir le budget de ce service sont dans la « compétence des Cantons, sous les réserves suivantes :

« 1° L'instruction primaire est obligatoire, gratuite et laïque.

« 2° Une loi fédérale arrêtera un programme minimum d'enseignement dans les écoles primaires.

¹²⁾ Bulletin cité, pages 458 et 459.

« 3° La Confédération est compétente pour assurer l'exécution des réserves exprimées sous n° 1 et 2. »

M. Ruchonnet présenta le rapport au nom de cette seconde fraction de la Commission qui voulait entrer en matière. Après avoir constaté que si, sur d'autres points concernant des intérêts matériels, il s'est opposé à ce qu'on dépouille les Cantons de leur souveraineté au profit de l'administration centrale, ici, s'agissant de poser dans le champ de l'instruction populaire des principes généraux que les Cantons devront observer, l'orateur déclare qu'il ira plus loin encore que les propositions de la première minorité. Il est d'accord avec celle-ci en ce qui concerne les principes de l'*obligation* et de la *gratuité*; mais il ne peut se contenter de l'*exclusion des ordres religieux*, qui ne concerne que les catholiques. La proposition qu'il soutient, de déclarer l'instruction primaire *laïque*, est plus générale; elle place ainsi toutes les confessions sur le même pied et respecte mieux l'égalité.

« Quel est, dit l'orateur, le fondement du droit qu'a l'Etat de déclarer l'instruction obligatoire? C'est d'abord la protection due aux enfants contre ceux des parents qui, négligeant leurs devoirs, laissent leurs enfants dans une irréparable ignorance. C'est ensuite et surtout que l'Etat a besoin, pour sa propre existence, de former des citoyens. L'école primaire doit donc être une école de citoyens.

« Or, les ordres religieux sont composés de personnes qui font profession de vivre d'une vie différente du reste des humains. Ce n'est pas à elles que l'on peut demander de préparer des hommes et des citoyens pour la pratique des devoirs dont elles-mêmes se sont éloignées. Ces personnes font vœu de célibat; elles ont quitté leur famille; et c'est à elles que l'on dirait d'instruire leurs élèves aux devoirs du père de famille, de la mère de famille! Elles ont quitté la vie publique, renoncé pour ainsi dire au monde; et on leur demanderait d'enseigner à la jeunesse les devoirs du citoyen, les vertus de celui qui reste au milieu de la société et qui en accepte les lois! Cela n'est pas possible.

Il faut le dire d'ailleurs, un nombre considérable de membres de ces ordres sont des étrangers, et tous, placés sous une loi d'obédience qui ne ressemble en rien aux lois du pays, reçoivent le mot d'ordre d'un souverain qui est à l'étranger.» ⁴⁴⁾

Tels sont les motifs pour lesquels l'orateur approuve l'exclusion des ordres religieux, mais cela ne lui suffit pas; il veut un enseignement complètement laïque, tant dans la nature de la chose enseignée qu'en égard à la personne qui donne l'enseignement; il estime, en d'autres termes, que la religion ne doit pas figurer dans la partie obligatoire du programme et que les instituteurs ne doivent pas être ecclésiastiques.

« L'Etat, dit-il, a le droit d'imposer aux pères de famille l'obligation de faire donner à leurs enfants l'instruction sur les vérités scientifiques, qui sont des vérités incontestées, dont la démonstration rigoureuse a été faite et peut se faire chaque jour; mais s'il s'agit des croyances religieuses, dont le fondement est la foi, le droit de l'Etat s'incline devant le père de famille.

« La liberté des croyances religieuses exige que l'Etat respecte celles du moindre des citoyens, et qu'il n'essaie pas de lui en imposer une autre ni à lui, ni à ses enfants. Le caractère laïque de l'école découle de ces deux principes: l'école obligatoire et les croyances libres.

« Du reste, si l'orateur veut en ce domaine respecter d'une manière absolue l'autorité de la famille, ce n'est pas qu'il tienne moins que quiconque à l'instruction religieuse; mais il ne croit pas l'affaiblir. Le régent sera laïque, l'enseignement religieux sortira du programme obligatoire, voilà tout; et rien n'empêchera le curé ou le régent de donner la leçon de religion après les heures de l'école obligatoire. L'instruction gagnera beaucoup à cette mesure. Dans les écoles catholiques, les pratiques religieuses prennent, au détriment de l'instruction, une place énorme. Plusieurs Cantons ne demandent aucun brevet de capacité aux frères et sœurs des ordres enseignants, et cependant ce privilège

⁴⁴⁾ Bulletin cité, pages 464—466.

n'est nullement justifié par l'état d'instruction des membres de ces ordres. Avec la proposition de la seconde minorité de la commission, l'on coupera court à tous ces abus.» ¹⁵⁾

Les débats au Conseil national durèrent trois jours (12, 13 et 14 décembre). Trente orateurs se firent entendre. Un grand nombre des arguments donnés par les trois rapporteurs, furent reproduits dans la discussion, ce qui était inévitable. Nous nous bornerons à indiquer les points de vue nouveaux qui furent présentés de part et d'autre sur les cinq grandes questions qui étaient en cause, savoir: l'entrée en matière, l'obligation, la gratuité, la laïcité et le minimum.

Un assez grand nombre d'orateurs combattirent l'*entrée en matière*.

M. Karrer. « Le but que tous poursuivent, c'est le développement de l'instruction publique; mais ce but sera-t-il mieux atteint lorsqu'on aura introduit dans la Constitution fédérale le principe de l'intervention de la Confédération dans les écoles? Non, cette intervention sera plutôt nuisible qu'utile. Elle sera inutile, parce que dans tous les Cantons on fait déjà de louables efforts pour améliorer les écoles. Elle rencontrera de graves difficultés, attendu que l'instruction primaire se compose d'une foule de détails dont il serait presque impossible à la Confédération de s'occuper d'une manière efficace, à moins d'avoir tout un état-major. Combien faudrait-il d'inspecteurs fédéraux pour exercer un contrôle sur 8000 écoles et 500,000 élèves? La Confédération a la réputation d'être riche, de pouvoir tout et d'être là pour décharger les Cantons. Aussi, dès qu'elle aura son mot à dire dans l'instruction primaire, on s'habituerà à l'idée qu'elle doit aussi intervenir financièrement, et l'on se relâchera, on travaillera moins. L'orateur estime que la seule intervention utile en cette matière, c'est que la Confédération fixe les conditions d'instruction qu'elle réclamera des recrues, lorsque le militaire aura été centralisé.» ¹⁶⁾

¹⁵⁾ Loco citato.

¹⁶⁾ Bulletin cité, pages 474—477.

M. *Peyer im Hof*. « Le fait que la minorité de la Commission présente des propositions divergentes, qui sont tantôt modifiées, tantôt abandonnées, prouve contre l'entrée en matière. Tous les membres de l'Assemblée veulent le développement de l'instruction primaire; mais il ne s'agit pas de cela, il s'agit seulement de savoir sous quelle égide cette instruction doit être placée dorénavant. On a cité l'exemple de pays voisins dans lesquels on a procédé à une certaine centralisation de l'instruction primaire. Ce n'est pas là un motif déterminant. On peut dire plus exactement que la Suisse ne saurait se soustraire aux nécessités de notre époque, qui agiront plus puissamment que la surveillance de la Confédération et sur lesquelles les Cantons et les communes devront régler leurs écoles primaires. » ¹⁷⁾

M. *Pictet de la Rive* « ne peut accepter l'immixtion de la Confédération en cette matière. Plusieurs orateurs ont cherché à rassurer l'Assemblée sur les conséquences de cette immixtion, mais il est à craindre qu'au premier conflit on n'ait des inspecteurs fédéraux et un Département de l'instruction publique. Le vrai progrès est lent. Il doit venir du peuple lui-même et des autorités cantonales d'accord avec lui. Il jette ainsi de profondes racines et est bien plus certain et vrai que s'il est imposé. » ¹⁸⁾

M. *Wirz*. « Donner à la Confédération une compétence étendue sur l'instruction primaire, c'est un pas dangereux qui procurera des dépenses auxquelles les finances fédérales ne pourront suffire. On enlèvera ainsi aux Cantons une de leurs plus belles et de leurs plus importantes attributions, on perdra l'avantage de l'émulation entre les Cantons et on arrivera à la centralisation, source de l'ignorance politique. » ¹⁹⁾

M. *Weck*. « L'instruction publique est par sa nature la dernière chose que la souveraineté cantonale puisse abandonner;

¹⁷⁾ Bulletin cité, pages 483—485.

¹⁸⁾ Bulletin cité, pages 485—487.

¹⁹⁾ Bulletin cité 495—96.

sans cette attribution, le Canton n'est plus qu'une fraction d'un Etat unitaire.»²⁰⁾

M. *Wuilleret*. « La règle, en Suisse, est qu'on ne doit déléguer au pouvoir central que les seules attributions auxquelles les Cantons ne peuvent suffire. Il convient par exemple de donner à la Confédération le droit de créer de grands établissements d'instruction supérieure, mais les Cantons sont mieux placés qu'elle pour pourvoir à l'instruction primaire. En cette matière, rien ne développe plus le progrès que l'émulation, la concurrence, comme on a pu le voir dans les petites républiques de l'ancienne Grèce. Si le peuple suisse n'est pas resté en arrière sous ce rapport, c'est encore à la liberté de l'enseignement et à l'émulation entre les écoles qu'on doit attribuer le développement qu'a pris chez lui l'instruction publique.»²¹⁾

M. *Escher*. « La centralisation de l'instruction primaire n'aura pas d'avantages pratiques au point de vue pédagogique, et au point de vue politique, elle répond à l'idée de l'Etat unitaire, beaucoup plus qu'à celle de l'Etat fédératif. Si l'on veut arborer un drapeau, il faut avoir le courage de le faire flotter et de dire exactement ce que l'on entend.»²²⁾

M. *Segesser*. « Quelle que soit la rédaction qu'on choisisse dans le sens de la minorité de la Commission, elle conduira inévitablement à la centralisation de toute l'instruction publique, depuis le faite, qui est l'Université fédérale, jusqu'aux racines, qui sont les écoles primaires.»²³⁾

A ces arguments, les partisans de l'entrée en matière opposaient essentiellement les suivants :

M. *Anderwert*. « Ceux des Cantons qui s'efforcent actuellement d'améliorer leurs écoles primaires n'auront pas à se plaindre de l'adoption d'une disposition donnant une certaine compétence à la Confédération en matière scolaire; ils en profiteront, au

²⁰⁾ Bulletin cité, 498.

²¹⁾ id. id. 499.

²²⁾ id. id. 503.

²³⁾ id. id. 507.

contraire, parce qu'appuyés par la Confédération, ils auront moins à lutter pour obtenir de leurs communes les sacrifices financiers que nécessitent ces améliorations. Cette disposition est une conséquence politique des nouveaux principes admis jusqu'à présent dans la Constitution. Si l'on veut donner plus de force à la vie de la Suisse comme Etat fédératif, il faut pourvoir à ce qu'autant que possible le niveau de l'instruction soit le même dans toutes les parties du pays. Les Cantons s'efforceront d'obtenir les meilleurs résultats possibles dans l'enseignement public, afin d'éviter la censure fédérale, et d'un autre côté la Confédération pourra trouver dans la compétence qui lui sera attribuée un moyen d'arriver à une statistique scolaire exacte.»²⁴⁾

M. Zangger. «Les Cantons doivent avoir des écoles, mais c'est à la Confédération qu'il faut attribuer la surveillance. Plusieurs Cantons ne peuvent ou plutôt ne veulent pas faire ce qui est nécessaire; il faut dès lors que l'on agisse en commun. Les Cantons, même les petits, ne peuvent plus se tenir en dehors des orages politiques; mais comment pourraient-ils percevoir et juger les choses si personne ne savait lire? Les *landsgemeinde*, dans leur peu de durée, ne suffissent plus à faire l'éducation politique des citoyens. Il faut que le citoyen qui veut s'établir dans un Canton sache qu'il y trouvera de bonnes écoles pour ses enfants; c'est un corollaire du droit d'établissement. Une bonne instruction primaire facilitera grandement l'instruction militaire. On a beaucoup vanté les écoles de la Suisse, et on a donné à notre patrie un certain rang sous ce rapport, au dessus des autres peuples. Pourrions-nous encore prétendre à cela aujourd'hui? L'orateur estime que, pour la moyenne de l'instruction, la réponse doit être négative.»²⁵⁾

M. Carteret «n'a pas grande confiance dans le développement lent de l'instruction, dont a parlé M. Heer. Il faut aider à ce développement, car au moment où l'on a construit les premiers

²⁴⁾ Bulletin cité, pages 469—71.

²⁵⁾ id. id. 471.

chemins de fer en Suisse, on avait pensé que la lumière se répandrait de toutes parts, et cependant certains Cantons où passent les chemins de fer et les fils télégraphiques restent ce qu'ils étaient, parce que les esprits ne sont pas assez éclairés pour pouvoir se dégager des influences cléricales. Il y a une unification véritable et efficace qui peut s'accomplir à propos de la révision fédérale, c'est d'établir solidement le domaine civil par le moyen de l'école.»²⁶⁾

M. *Schäppi*. « Les 25 législations scolaires différentes sont des murailles qui divisent beaucoup plus les citoyens que ne le font les séparations dans le domaine matériel. Elles nuisent à la force défensive de notre pays. Ce qui a fait la force de l'Allemagne et lui a donné la victoire, c'est l'instruction du peuple. Si l'on veut donner de nouveaux droits au peuple, il faut en même temps assurer son développement intellectuel. On parle d'abolir la peine de mort, mais avant tout il est nécessaire de moraliser le peuple, en développant l'instruction primaire. Il n'est pas exact de dire que l'instruction soit florissante partout. Elle est au contraire très défectueuse dans plusieurs parties de la Suisse, soit au point de vue des traitements des régents, soit sous le rapport du niveau de l'enseignement.»²⁷⁾ (L'orateur fournit à cet égard des renseignements concernant certains Cantons, dont les représentants réfutent plus tard ces assertions).

M. *Schenk*, Conseiller fédéral. « En 1848, la commission de révision proposait à la Diète une rédaction beaucoup plus complète que celle qui a été adoptée; il s'agissait de donner à la Confédération une compétence non seulement pour créer des établissements d'instruction supérieure, mais encore pour intervenir dans l'instruction primaire au moyen d'écoles normales. Cette rédaction n'a pas été adoptée, parce qu'on a reculé devant les dépenses; mais on ne songeait pas alors qu'il fût contraire aux institutions fédératives de donner à la Confédération le droit de contribuer

²⁶⁾ Bulletin cité, pages 479—482.

²⁷⁾ id. id. 487—488.

au développement de l'instruction populaire. Cet argument n'a pas de valeur réelle, dès qu'il s'agit d'une œuvre utile à l'ensemble du pays et dont chacun des Cantons retirera un avantage. On a dit que l'intervention de la Confédération serait nuisible plutôt qu'utile à l'instruction primaire. L'orateur croit, au contraire, que l'abstention de la Confédération ne fera que rendre toujours plus criantes les inégalités qui règnent actuellement dans l'instruction primaire des différents Cantons. L'influence de la Confédération ne peut qu'être un élément de progrès et d'encouragement pour les Cantons. La question n'est pas, comme l'a affirmé M. Peyer im Hof, de savoir si c'est la Confédération ou si ce sont les Cantons qui s'occuperont désormais de l'instruction primaire. Il s'agit uniquement de donner à la Confédération le droit de poser des principes que les Cantons auront à développer en matière d'instruction populaire. Ce n'est pas là une centralisation plus exagérée que celle qui résulte de l'adoption de certains principes en matière de police, d'établissement, etc. On ne doit pas non plus se laisser effrayer par la perspective de dépenses énormes qui incomberaient à la Confédération. Il n'est pas question d'une intervention financière aussi considérable.»²⁸) (Pour que la Confédération reste maîtresse de fixer cette intervention financière comme il lui conviendra, M. le Conseiller fédéral *Schenk* propose une adjonction portant: «La Confédération subventionnera l'instruction primaire dans une mesure à déterminer par la loi.»)

M. *Eytel*. «Une Constitution qui centralise l'organisation et l'administration militaires, les régales et les droits régaliens, les chemins de fer, les banques, les assurances, les mesures sur l'émigration, les mines et salines; une Constitution qui prend sous sa protection spéciale l'institution divine et humaine du mariage et les applications de la liberté de conscience; cette Constitution ne peut garder le silence sur l'instruction à laquelle a droit la généralité du peuple, sans être une œuvre boîteuse, informe et

²⁸) Bulletin cité, pages 489—491.

M. *Friderich*. «Une pareille disposition serait de nature à faire bien accueillir la révision par les Cantons de la Suisse romande; si la révision ne doit porter que sur des questions d'intérêt matériel, le jugement populaire sur cette œuvre ne se fera pas attendre et lui sera défavorable. On nous demande sur quoi nous motivons cette extension de la compétence fédérale. Notre réponse est simple. La liberté d'établissement a été proclamée d'une manière presque illimitée, sauf toutefois pour l'indigent, pour celui qui tombe d'une manière permanente à la charge de la charité publique. Eh bien! nous demandons à être préservés de ce paupérisme de l'intelligence qu'on développe dans certains Cantons, et que nous considérons comme plus dangereux que tout autre paupérisme. Dans le Canton auquel j'appartiens, exposé à des orages dont le bruit retentit dans toute la Suisse, on croit avec raison que pour défendre et maintenir debout l'ordre social, il n'y a qu'un seul moyen, c'est de répandre l'instruction de toute manière et à pleines mains. Ne pouvons-nous pas être inquiets lorsqu'en regardant dans les Cantons où se recrute notre population, nous voyons les exigences déraisonnables de l'industrie abrégier le temps de l'école et réduire l'instruction populaire à bien peu de chose, ou lorsque nous constatons qu'un déplorable antagonisme religieux nous envoie des jeunes gens élevés dans des idées d'intolérance que nous avons dès longtemps répudiées?»³¹⁾

Le principe de l'*obligation* en soi ne fut ouvertement combattu par personne. Le principal argument des adversaires de l'intervention fédérale était que l'obligation se trouvait de fait exister dans tous les Cantons. «Oui, mais, disait M. le Conseiller fédéral *Schenk*, il faut songer non seulement au présent, mais encore à l'avenir, c'est-à-dire à l'éventualité d'une agression des réactions cantonales dans le domaine de l'instruction publique. Il est donc utile que la Constitution fédérale déclare une fois

³¹⁾ Bulletin, 511.

pour toutes que l'instruction primaire dans les Cantons est obligatoire.»³²⁾

A quoi M. *Escher* répondit: «Il n'est pas à craindre qu'aucun Canton réagisse contre l'instruction publique, de même que personne n'a songé à rétablir les anciens privilèges de lieu, de naissance ou de famille.»³³⁾

Tandis que MM. *Anderwert*, *Friderich* et d'autres faisaient remarquer que le principe était pour bien des Cantons resté sur le papier; que la durée de la fréquentation obligatoire était parfois limitée à bien peu d'années; que la durée de l'école chaque année était limitée à quelques mois; que les absences n'étaient pas réprimées et dépassaient même, dans beaucoup de communes, le nombre des présences, etc., — M. *Karrer* répondait: «Vous voulez donc, avec la Société des instituteurs suisses, fixer un minimum pour la fréquentation des écoles. Mais ce minimum est fort difficile à fixer, car on ne peut poser une limite absolue qui s'applique à la fois aux besoins les plus divers, aux localités de la campagne comme aux villes, à la montagne comme à la plaine, aux contrées industrielles comme aux contrées agricoles.»³⁴⁾

La *gratuité* fut combattue par les arguments suivants:

M. *Karrer*. «Ce principe est nuisible, parce que dans les populations on n'attache guère de valeur qu'à ce qui coûte, de telle sorte que la fréquentation est de 20 à 30 pour cent plus considérable dans les écoles où l'on paie un écolage que dans celles où l'enseignement est gratuit. Il faut à cet égard laisser pleine liberté aux Cantons, d'autant plus qu'en général les écolages payés par le riche servent à instruire le pauvre.»³⁵⁾

M. *Escher*. «La gratuité existe déjà dans la plupart des Cantons et l'on ne peut pas signaler à cet égard des abus si criants qu'ils justifient l'intervention fédérale. On a dit qu'il n'est pas démocratique que les enfants ne payant pas d'écolage, siègent

³²⁾ Bulletin cité, 490.

³³⁾ id. 501.

³⁴⁾ id. 476.

³⁵⁾ id. 477.

à côté de ceux qui en paient. L'assistance établit entre les citoyens des distinctions qui ne sont pas plus démocratiques, et cependant on ne songe pas à les supprimer.»³⁶⁾

En revanche, le plus grand nombre des orateurs se déclara favorable à la gratuité comme découlant de l'obligation. MM. *Desor* et *Anderwert* firent ressortir que onze Cantons et deux demi-Cantons appliquent ce principe, et que trois Cantons laissent les communes libres de réclamer un écolage ou d'y renoncer. Les écolages perçus dans les autres Cantons n'ont pas en général un caractère fiscal et pourront être abandonnés sans crainte de compromettre les budgets cantonaux. Un statisticien bien connu, M. le professeur Ayer, à Neuchâtel, évalue en effet le total des écolages pour l'instruction primaire dans toute la Suisse à fr. 700,000. Le moment est donc venu de se placer au point de vue de la gratuité absolue afin de mettre un terme aux nombreuses inégalités qui règnent à ce sujet dans notre pays. Il faut que les citoyens qui vont s'établir dans un autre Canton y soient traités sur le même pied que dans leur Canton d'origine.³⁷⁾

C'est la *laïcité* de l'enseignement qui donna lieu aux débats les plus animés. Trois grosses questions étaient en jeu, dont deux relatives aux personnes chargées de l'enseignement, l'autre à la nature de l'enseignement lui-même. Exclura-t-on seulement de l'enseignement les membres des ordres religieux ou toute personne quelconque ayant un caractère ecclésiastique? L'enseignement primaire devra-t-il rester étranger à tout esprit confessionnel?

Nous connaissons déjà l'opinion des trois rapporteurs. Il nous reste à résumer les autres idées développées dans la discussion, après avoir mentionné toutefois une proposition de MM. *Carteret*, *Vautier* et *Perret*, qui renfermait l'alinéa suivant :

« L'enseignement primaire ne peut être donné par des ordres religieux ni dans les écoles publiques, ni dans les écoles particulières. »

³⁶⁾ Bulletin cité, 502.

³⁷⁾ id. 470 et 476.

Cette exclusion des ordres religieux trouva d'abord dans M. *Merz*, de Zoug, un adversaire absolu « au nom de la liberté de conscience et de l'égalité des citoyens, et en second lieu parce qu'elle imposerait des sacrifices importants aux Cantons qui ont confié leurs écoles primaires à des membres de ces ordres. Dans le Canton de Zoug, par exemple, on ne paie que 4,500 fr. pour les appointements de 16 sœurs enseignantes; si l'on forçait ce Canton à remplacer les sœurs par des institutrices laïques, on lui imposerait un surplus de dépenses de 10 à 12 mille francs. On doit donc se garder de froisser les convictions et les intérêts de populations dont les votes exerceront une certaine influence sur le sort de la nouvelle Constitution. »³⁸⁾

M. *Anderwert* envisageait au contraire « que le peuple bénirait, dans quelques années, le jour où l'on aura pris une décision qui l'émancipe de ces ordres. Si l'on voulait, en effet, établir une comparaison entre les écoles tenues par les sœurs et celles à la tête desquelles se trouvent des institutrices laïques, on parviendrait à un résultat convaincant en faveur de ces dernières. »³⁹⁾

M. *Karrer* partageait au fond la même opinion lorsqu'il disait: « Dans la partie catholique du Canton de Berne, on a agi énergiquement contre l'enseignement donné par les ordres religieux, et l'on s'en est bien trouvé au point de vue du développement de l'instruction. » Mais, fidèle à son système de non-intervention, il ajoutait: « C'est aux Cantons à prendre, sous ce rapport, les mesures qui répondent le mieux à leurs intérêts et à leurs besoins. »⁴⁰⁾

M. *Desor*, « tout en reconnaissant les résultats satisfaisants qui ont été obtenus avec le concours des religieux dans plusieurs Cantons, spécialement dans le Canton de Schwyz, vote cependant leur exclusion, parce qu'elle lui semble découler du principe de l'obligation. Il faut que l'école soit neutre du moment qu'elle est obligatoire. »⁴¹⁾

³⁸⁾ Bulletin cité, 467.

³⁹⁾ id. id. 470.

⁴⁰⁾ id. id. 476.

⁴¹⁾ id. id. 478.

M. *Carteret* s'élève avec beaucoup de force contre l'enseignement donné par les ordres religieux, qui font dévier le sentiment religieux et contribuent ainsi à amener le malaise dans la société. « Le *Sonderbund* n'a pas eu d'autre cause que ce sentiment religieux dévié. Il y avait là des masses sur lesquelles on opérait une pression. Cela a commencé par une question de couvents, puis est venue la question des Jésuites, et l'on a fini par la guerre civile. On a cherché alors le remède, on a donné au peuple plus de droits et de libertés ; mais les mesures les plus efficaces n'ont pas été prises ; on s'est borné à l'article excluant les Jésuites, et cet article lui-même n'a pas été appliqué d'une manière assez énergique, de sorte que peu à peu les anciens abus se sont groupés et reconstitués. Si tout dans l'éducation reste remis aux ordres religieux, on aura travaillé dans le sens du scepticisme et de l'immoralité. Il faut en particulier émanciper les futures mères de famille, soit les écoles de filles, de ces influences. C'est le seul moyen d'avoir une population instruite, morale et patriotique. »⁴²⁾

M. *Pictet de la Rive* n'est pas d'accord sur ce point avec son collègue de Genève. « Il a été élevé dans des idées de libéralisme qui sont aujourd'hui un peu vieilles, quoiqu'elles aient fait la grandeur de l'Angleterre et des Etats-Unis. Ces idées sont remplacées aujourd'hui par un radicalisme autoritaire qui lui plaît moins. Il ne croit pas que tout soit permis aux majorités. Il ne se sent pas le droit d'opprimer une minorité respectable. Et il s'agit ici en particulier des petits Cantons primitifs, du berceau de la Confédération. L'orateur n'a aucun motif de se méfier de leurs populations. Il ne peut pas considérer qu'il y ait un danger réel à ce que les petites filles du Canton d'Unterwald soient élevées par des sœurs comme leurs mères et leurs aïeules l'ont été, et chacun connaît l'énergie d'indépendance dont ces dernières ont donné le glorieux exemple. »⁴³⁾

⁴²⁾ Bulletin cité, 480 à 482.

⁴³⁾ id. id. 485 à 486.

M. le Conseiller fédéral *Schenk* est partisan, en bonne justice, de l'exclusion des ordres religieux, « parce que, réclamant pour eux un monopole, un privilège dans l'enseignement, ils n'ont pas à se plaindre de ce que l'exclusion tourne contre eux. »⁴⁴⁾

MM. *Eytel*, *Bleuler*, *Vautier*, *Friderich* se prononcent dans le même sens. M. *Escher* trouve que la question n'a pas une grande importance pratique. Tel n'est point l'avis de MM. *Weck*, *Wuilleret*, *Roten*, *Styger*, *Segesser* et *Fischer*, qui prennent vivement en mains la défense des ordres religieux. M. *Wuilleret*, entre autres, qualifie de « doctrines de 1792 » le principe sur lequel M. *Carteret* a basé sa proposition, et qui tend à écraser tout ce qui porte ombrage au pouvoir. Si l'on a appelé les sœurs enseignantes dans les écoles de filles, cela vient des difficultés qu'on rencontrait lorsqu'on voulait avoir une institutrice et qu'on ne possédait que de modiques ressources. Ces sœurs ont donné un enseignement satisfaisant et on peut leur rendre ce témoignage qu'elles s'acquittent de leur tâche avec tout le dévouement et toute l'intelligence désirables. Le célibat qu'on a reproché aux religieuses est justement un titre en leur faveur, car elles ont renoncé aux joies de la famille pour pouvoir accomplir leur vocation dans la société avec une abnégation absolue. Les institutrices laïques se retirent de l'école dès qu'elles se marient. »⁴⁵⁾

Le plus grand nombre des orateurs, même partisans de l'exclusion des ordres religieux, se prononce contre l'exclusion des ecclésiastiques, pour la raison déjà donnée que sans leur concours il serait difficile de vouer partout les soins nécessaires à l'école. « Le clergé séculier, dit M. *Desor*, est composé de citoyens comme nous. Un jour viendra où celui qui se sentira la mission d'instruire, d'exhorter ou de consoler le fera sans avoir besoin d'une consécration. Il en est autrement des membres des ordres qui ont volontairement renoncé à une partie de leurs droits et à leurs principales prérogatives comme hommes et comme citoyens. »⁴⁶⁾

⁴⁴⁾ Bulletin cité, 491.

⁴⁵⁾ id. id. 500.

⁴⁶⁾ id. id. 478.

La question du caractère même de l'enseignement n'est abordée que par quelques orateurs, en raison probablement des questions fort délicates qu'elle soulève. M. *Zangger* insiste sur la nécessité que le père de famille soit assuré qu'on n'élèvera pas ses enfants à l'école dans une autre confession que la leur. M. *Schäppi* fait observer « qu'on doit nécessairement arriver à un enseignement étranger aux confessions, dès qu'on ne veut plus avoir dans la même localité une école protestante, une école catholique, une école juive, etc. Le civil doit être la règle, le confessionnel l'exception. L'école est là pour tous; elle ne doit pas représenter spécialement d'autre religion que celle de l'avenir, qui est l'union de toutes les tendances vers le bien, et non pas la perpétration de dogmes surannés. »⁴⁷⁾

M. le Conseiller fédéral *Schenk* pense, au contraire, que « cette idée, juste en théorie, n'est pas applicable; car de l'exclusion de l'enseignement religieux, il ne résulterait pas nécessairement la séparation de l'Eglise d'avec l'Ecole, et d'autre part, on jetterait dans un grand embarras bon nombre de pères de famille dont les enfants ne peuvent suivre qu'à l'école l'enseignement religieux. »⁴⁸⁾

M. *Wuilleret* trouve que l'enseignement laïque « est tout ce qu'il y a de plus anti-social. Il importe de donner au jeune homme non pas seulement la notion de ses droits, mais encore la connaissance de ses devoirs, lesquels sont basés sur la religion. La Prusse, en appuyant l'instruction sur l'enseignement du christianisme, a trouvé la force nécessaire pour triompher dans les luttes des dernières années. Or, si la piété est utile aux monarchies, elle l'est encore plus aux républiques, dans lesquelles la vertu doit prendre la place du principe d'autorité. »⁴⁹⁾

M. *Segesser*. « On demande que l'école reste étrangère aux confessions; mais elle l'est déjà, car la lecture, l'écriture et l'arithmétique n'ont pas de religion, et nulle part on ne force un enfant

⁴⁷⁾ Bulletin cité, page 488.

⁴⁸⁾ id. id. id. 491.

⁴⁹⁾ id. id. id. 500.

juif ou protestant à suivre l'enseignement religieux catholique. Quant au prosélytisme, ce n'est pas avec un article de la Constitution fédérale qu'on y mettra un terme, et il est à remarquer que c'est dans les grandes villes qu'il se pratique avec le plus d'ardeur.»⁵⁰⁾

A quoi M. *Friderich* oppose en dernier lieu l'apostrophe suivante: « Ce que vous voulez maintenir, c'est la possibilité de l'enseignement primaire *obligatoire*, alliant, comme le dit la pétition de Fribourg, le catéchisme avec la grammaire. Ce que nous ne voulons pas, c'est l'Etat autoritaire, jugeant et proclamant la vérité religieuse et l'imposant dans l'école revêtant un caractère exclusivement religieux.»⁵¹⁾

Le *minimum* d'instruction fut attaqué par la raison « qu'il sera bien difficile de fixer un programme tenant compte des intérêts divers des populations; que ce programme devra nécessairement être au dessous de ce que font les Cantons les plus avancés; que la Confédération risquera de se compromettre par ce programme (en ce sens que si l'on rend ce minimum accessible aux communes qui peuvent le moins faire pour l'instruction publique, l'étranger se fera une fausse idée de l'état de nos écoles); enfin qu'on se trouvera fatalement entraîné dans la voie d'une centralisation complète de l'instruction primaire avec toutes les conséquences financières qui doivent en résulter.»⁵²⁾ (M. *Escher*.)

« Il ne suffit pas, répondait-on, de poser un principe, il faut en déterminer l'application. Mais si l'on craint tellement de donner à la Confédération le droit de statuer par des dispositions générales, on pourrait se borner à donner à la Confédération le droit d'intervenir dans chaque cas particulier, lorsque l'enseignement primaire dans un Canton serait reconnu insuffisant.»⁵³⁾ (M. *Friderich*.)

« La majorité de la commission, disait M. *Desor*, voit déjà les écoles envahies par un état-major scolaire fédéral. Je ne

⁵⁰⁾ Bulletin cité, page 507.

⁵¹⁾ id. id. id. 511.

⁵²⁾ id. id. id. 503.

⁵³⁾ id. id. id. 510.

vois, quant à moi, dans le minimum, qu'un motif d'émulation pour les uns et un encouragement pour les autres, car dans ce domaine il importe que non seulement nous ne soyons pas en arrière des autres nations; la Suisse doit être leur égale, et même les dépasser. Ce sera notre meilleure sauvegarde.»⁵⁴⁾

La votation eut lieu à la fin de la troisième séance. Elle donna les résultats suivants:

1° Pour le cas où l'on admettrait dans la Constitution une disposition relative à l'instruction primaire, tout le monde était d'accord que *les Cantons* auraient à pourvoir aux mesures d'exécution.

2° Dans la même éventualité, on était également d'accord sur le principe de *l'obligation*.

3° *La gratuité* fut éventuellement adoptée par 59 voix contre 49.

4° Eventuellement, il fut décidé par 56 voix contre 26 de dire que l'enseignement serait *non confessionnel*.

5° *L'exclusion des ordres religieux de l'école publique* fut éventuellement décidée par 57 voix contre 36.

6° Leur exclusion de *l'école privée* fut repoussée par 68 voix contre 12.

7° La proposition relative au *minimum du traitement* des régents fut repoussée.

8° On adopta éventuellement par 61 voix contre 38 le droit de la Confédération d'édicter des prescriptions légales sur le *minimum de l'enseignement*.

9° La proposition de M. le Conseiller fédéral *Schenk*, relative aux subventions fédérales, resta en minorité avec 29 voix.

En résumé, l'article éventuel se trouvait ainsi rédigé à la suite de toutes ces votations, dont nous n'avons indiqué que les principales:

« L'instruction primaire est du ressort des Cantons.

« Elle est gratuite et non confessionnelle.

« Les ordres religieux sont exclus de l'enseignement dans
« les écoles publiques.

⁵⁴⁾ Bulletin cité, page 479.

« La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions « légales sur le minimum de l'enseignement dans les écoles « primaires. »

En votation définitive, et à l'appel nominal, l'article fut repoussé par 59 voix contre 41. Il y avait eu 12 abstentions et 14 absences.

Il était évident que le manque d'entente entre les partisans d'une disposition constitutionnelle avait amené ce résultat. Aussi revinrent-ils à la charge dès le lendemain. Mettant à profit une omission commise par la présidence dans la votation. M. *Kaiser*, de Soleure, annonça qu'il demanderait, en temps opportun, que le Conseil national revînt sur le sujet. C'est ce qui eut lieu en effet dans la séance du 22 décembre.

Quarante-neuf membres du Conseil national avaient dans l'intervalle signé la proposition suivante:

« Les Cantons pourvoient à l'instruction primaire obligatoire « et gratuite. Cette instruction ne peut être confiée à des ordres « religieux.

« La Confédération peut fixer, par voie législative, un minimum de ce qu'on doit exiger des écoles primaires. »

La discussion dura de nouveau une séance tout entière. Les arguments déjà présentés le furent derechef sous une forme plus ou moins variée. A la votation, l'exclusion des ordres religieux fut repoussée, à l'appel nominal, par 59 voix contre 50, et, également à l'appel nominal, 53 voix se prononcèrent pour l'adoption du reste de l'article, 53 pour le rejet. Le Président (M. *Brunner*) départagea en faveur de l'adoption. Il motiva son vote en disant « qu'il aurait vu avec peine adopter la disposition excluant les ordres religieux, attendu que cela aurait froissé une partie importante de la population suisse; mais la proposition, telle qu'est sortie des débats, n'a plus ce caractère vexatoire, elle reste dans les limites de ce qu'on peut demander. »⁵⁵⁾

⁵⁵⁾ Bulletin cité, page 618.

Ces mémorables débats eurent un grand retentissement dans le peuple suisse. Une vive émotion s'était emparée des populations catholiques, qui se voyaient menacées dans leur foi; mais une émotion non moins profonde existait aussi dans d'autres fractions importantes du peuple, qui attachaient la plus haute valeur à ce que la Confédération eût son mot à dire en matière d'instruction primaire. Les députés de Vaud, de Neuchâtel, de Genève et du Jura bernois, divisés entre eux sur d'autres points de la révision, étaient à peu près unanimes sur cette question, qui, disaient-ils, était envisagée par leurs populations comme la plus essentielle de toutes celles dont la révision avait à tenir compte. C'est en bonne partie grâce à leur insistance que le résultat du 22 décembre fut obtenu.

La nouvelle disposition constitutionnelle avait maintenant à traverser les écueils de la discussion au Conseil des Etats. La première fois (séance du 19 janvier 1872), elle y sombra complètement. La majorité de la Commission (rapporteur M. *Kappeler*) proposait d'adhérer au Conseil national, toutefois en supprimant le principe de la gratuité, qui troublerait momentanément l'ordre financier dans les Cantons. La minorité de la Commission (rapporteur M. *Schaller*) proposait la suppression complète, pour les motifs déjà connus. C'est cette dernière proposition qui l'emporta par 25 voix contre 15, grâce, en partie, à une fraction de l'Assemblée qui, s'inspirant du principe: tout ou rien, préférait ne rien avoir plutôt qu'une disposition qui ne consacrait ni la gratuité ni la laïcité de l'école.

Ce rejet provoqua des pétitions de plusieurs assemblées populaires, qui prièrent le Conseil national de persister dans le maintien de l'article (pétition de Brittnau (Argovie) du 6 février 1872; du Comité central de la Société du Grütli du 11 février; du Comité central des libéraux saint-gallois, du 15 février; d'une assemblée populaire tenue à Bruggen près St-Gall, du 21 février).

La question revint au Conseil national le 19 février. Elle fut de nouveau débattue pendant une séance presque entière, et en définitive, la disposition fut maintenue à l'appel nominal,

savoir le premier alinéa (obligation et gratuité) par 55 voix contre 41, le deuxième (minimum) par 50 contre 46. On adopta en outre une disposition transitoire proposée par la commission et portant : « Un délai de trois ans est accordé aux Cantons pour « introduire la gratuité de l'enseignement primaire. »

Le Conseil des Etats n'adhéra pas d'un seul coup à la décision de l'autre Chambre. Le 26 février il accepta l'obligation et la gratuité ainsi que la disposition transitoire (en portant toutefois le délai à cinq ans), mais il repoussa le minimum par 22 voix contre 18.

On voit que la question faisait du chemin dans les deux Chambres. Le Conseil national ayant en troisième débat maintenu le minimum par 50 voix contre 47 et accepté le délai de cinq ans, le Conseil des Etats ne crut pas devoir adhérer encore. Une troisième fois, il rejeta le minimum par 23 voix contre 20. Le Conseil national persista dans sa décision par 57 voix contre 47 et la déclara définitive. L'adhésion du Conseil des Etats n'eut lieu qu'à une majorité d'une voix à l'appel nominal (19 contre 18 et 5 abstentions).

L'accouchement laborieux était enfin terminé, mais la sanction populaire restait à obtenir. On peut se demander quel aurait été le vote du peuple si la question lui avait été soumise indépendamment des autres. Nous avons toute raison de croire que l'article constitutionnel nouveau aurait réuni la majorité des suffrages; mais joint à tant d'autres dispositions qui entraient dans le vif de l'organisation fédérative, il n'offrait pas à lui seul aux Cantons romands qui redoutaient par dessus tout la centralisation militaire et l'unification du droit, un motif suffisant pour accepter la nouvelle Constitution, tandis qu'il suffisait et au delà à stimuler et à renforcer considérablement l'opposition des Cantons catholiques.

L'œuvre si péniblement élaborée fut repoussée par le peuple et les Cantons, le 12 mai 1872.

1873—1874.

Le dissentiment qui s'était produit entre le peuple suisse et ses représentants, au sujet de la Constitution révisée, n'était pas si profond qu'il pouvait paraître au prime abord. La preuve en fut donnée dans les élections au Conseil national du 27 octobre. En réélisant à une grande majorité les députés révisionnistes, le peuple suisse semblait affirmer sa volonté que l'œuvre fût reprise et mieux adaptée à certaines circonstances. C'est du moins ainsi qu'on interpréta les élections du 27 octobre, et dès la première réunion des Chambres, la proposition de reprendre la révision réunit l'unanimité moins une voix au Conseil national (20 décembre) et l'unanimité moins deux voix au Conseil des Etats (21 décembre).

Depuis le rejet du projet de Constitution du 5 mars 1872, les luttes confessionnelles étaient entrées dans une période aiguë. La déposition de l'évêque Lachat, le renvoi de Mermillod, la création de l'Eglise catholique nationale, les faits de même nature qui se produisaient en Allemagne, devaient exercer une influence prépondérante sur l'œuvre de la seconde révision. Si l'on était disposé à aller moins loin que la première fois en ce qui concerne la centralisation militaire et l'unification du droit, il en était tout autrement à l'égard des questions confessionnelles et scolaires. La manifestation dite *le Volkstag de Soleure*, qui eut lieu le 15 juin 1873, caractérisa énergiquement cette tendance dans les vœux adoptés par cette nombreuse assemblée. Elle demandait en matière scolaire: « L'école primaire obligatoire, gratuite et laïque. »

Dans ses propositions concernant la nouvelle Constitution, le Conseil fédéral supprima le minimum qui figurait dans le projet du 5 mars. Le message à l'Assemblée fédérale du 4 juillet 1873, disait à cet égard: « Nous n'avons pas cru qu'il fût nécessaire, en regard de l'obligation des Cantons de pourvoir à l'instruction primaire obligatoire et gratuite, d'indiquer dans la Constitution sous quelle forme la Confédération exercera le droit qui en dé-

coule ni de déterminer d'avance que le minimum de l'enseignement qui doit être donné dans les écoles primaires sera fixé par la Confédération. Nous sommes convaincus que dans les cas peu nombreux où la Confédération aura à intervenir, cette intervention pourra avoir lieu sans qu'il soit nécessaire de recourir à la législation, et que des dispositions législatives dans le sens de l'alinéa supprimé pourraient facilement conduire à des mesures permanentes d'exécution, qui ne seraient pas en rapport avec la rareté des abus auxquels il s'agirait de remédier. » ⁵⁶⁾

La commission du Conseil national n'entra pas dans ce point de vue. Non seulement elle rétablit le minimum, mais elle ajouta une disposition portant l'exclusion des ordres religieux. ⁵⁷⁾

La commission du Conseil des Etats, tout en maintenant le minimum, rejeta l'exclusion des ordres religieux; mais elle introduisit un principe nouveau, c'est que l'instruction primaire « doit être exclusivement sous la direction de l'autorité civile. » En outre, afin de tenir compte du principe de la liberté d'enseignement, soit du droit d'ouvrir des écoles privées, elle rédigea l'article en disant: « L'instruction primaire est obligatoire, et, dans les écoles publiques, gratuite. » ⁵⁸⁾

Au Conseil national, les débats remplirent de nouveau trois séances, plus une séance complète pour la votation (8, 10, 11 et 12 novembre 1873). Il fut répété naturellement beaucoup de choses qui avaient été déjà dites dans les premiers débats. Cependant, on peut constater d'après les procès-verbaux publiés par la Chancellerie fédérale ⁵⁹⁾, que la question avait mûri dans les esprits; les faits avaient été étudiés; des renseignements statistiques avaient été recueillis par la commission; l'opposition était aussi moins absolue. Pour éviter des répétitions, nous nous bornerons à indiquer les principales propositions qui furent présentées à côté de celles de la commission.

⁵⁶⁾ Feuille fédérale 1873, page

⁵⁷⁾ Protocole des délibérations de cette commission, pages 10, 11 et 12.

⁵⁸⁾ Voir Protocole des délibérations de cette commission, pages 13 à 15 et 45.

⁵⁹⁾ Voir Protokolle der Verhandlungen, etc., pages 25 et suivantes.

M. *Brosi* avait proposé d'exclure aussi les ordres religieux de toute surveillance sur l'école; il resta en minorité avec 36 voix.

M. *Jolissaint* avait proposé d'exclure l'enseignement religieux du programme de l'école; il resta en minorité. MM. *Desor* et *Carteret* restèrent également en minorité avec une proposition de déclarer cet enseignement facultatif. En revanche, on admit une proposition de M. *Dubs* portant: « Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance. »⁶⁰⁾

Une proposition de M. *Carteret* d'exclure de l'école tous les ecclésiastiques quelconques fut repoussée par 52 voix contre 51.

L'exclusion des ordres religieux proposée par la Commission fut également repoussée.

Le minimum a été remplacé par une proposition de M. *Escher*, tendant à dire que l'instruction primaire doit être *suffisante*. Mais on adopta aussi une proposition de M. *Hans Weber* portant:

« La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions concernant les connaissances à acquérir dans l'école primaire ainsi que les conditions requises pour pouvoir enseigner dans celle-ci. »

On écarta enfin une proposition de M. *Joly* tendant à garantir la liberté d'enseignement.

La disposition constitutionnelle qui est devenue l'article 27 de la Constitution fédérale reçut sa rédaction à peu près définitive au Conseil des Etats dans la séance du 10 décembre, après une journée de discussion (9 décembre). M. *Wetti* demanda le retranchement de l'adjonction *Hans Weber* et proposa un dernier alinéa ainsi conçu:

« La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les Cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations. »

⁶⁰⁾ Dans une votation spéciale, il a été décidé par 57 voix contre 52 que le principe contenu dans la proposition Dubs est applicable à toutes les écoles publiques, aussi bien supérieures que primaires. Protokolle. p. 47

Le 20 janvier, le Conseil national adhéra à la rédaction des Etats par 98 voix contre 15, après avoir modifié le premier alinéa de l'article concernant l'enseignement supérieur (ou de subventionner des établissements de ce genre au lieu de: ou de subventionner d'autres établissements supérieurs d'instruction).

Cette petite modification de rédaction fournit encore aux adversaires de la disposition relative à l'instruction primaire l'occasion d'essayer leurs forces au Conseil des Etats; mais ils restèrent en minorité avec 11 voix seulement.

L'article 27 se trouve donc ainsi conçu:

« La Confédération a le droit de créer, outre l'Ecole polytechnique existante, une Université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre.

« Les Cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire, et, dans les écoles publiques, gratuite.

« Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.

« La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les Cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations. »

On sait le reste. Plus heureux que celui du 5 mars 1872, le projet de Constitution révisée du 31 janvier 1874 fut adopté par 340,199 voix contre 198,013 et par 14 1/2 Cantons contre 7 1/2.

Nous avons tenu à refaire en détail l'histoire de l'article 27 de la Constitution, attendu que ses origines peuvent avoir été un peu perdues de vue par ceux mêmes qui ont participé à son élaboration, et qu'il n'est pas inutile de grouper dans un travail comme celui-ci tant de renseignements épars dans de nombreux documents officiels que chacun n'a pas sous la main. Cela nous

aidera et aidera peut-être à d'autres à bien préciser la portée de cette disposition constitutionnelle pour autant qu'elle concerne l'instruction primaire.

De l'exposé historique que nous venons de faire, il ressort, à notre avis, deux grands faits :

L'un, c'est que l'article 27 est sorti des entrailles mêmes du peuple. Au début, personne, dans les régions du pouvoir, ne songeait à faire quelque chose pour l'instruction primaire. Mais peu à peu l'opinion publique fit prévaloir sa volonté, et on arriva à l'adoption de l'article par une imposante majorité dans les deux Chambres, ensorte qu'on peut appliquer ici à juste titre les paroles prononcées par M. *Pictet de la Rive* contre l'entrée en matière :

« Le vrai progrès doit venir du peuple ; il est ainsi plus durable et plus certain que lorsqu'il est imposé. »

L'autre, c'est que les résistances nombreuses que cet article eut à vaincre avant d'entrer dans la Constitution commandent une très grande circonspection dans l'application qui en sera faite. Des sentiments respectables doivent être ménagés. Des intérêts, des besoins multiples sont en cause. L'autorité fédérale, beaucoup moins bien placée que les gouvernements cantonaux pour les apprécier, devra se montrer extrêmement prudente dans les mesures qu'elle sera appelée à prendre, sous peine de créer un état de choses insupportable pour chacun. De toutes les dispositions nouvelles de la Constitution fédérale, c'est sans contredit celle qui soulève les questions les plus délicates. Les grands principes sont maintenant fixés ; ils doivent être appliqués, et ils le seront. Mais cette œuvre demande, de la part du pouvoir central, une coopération bienveillante plutôt qu'une intervention directe, exposée à devenir si facilement tracassière en dépit des meilleures intentions.

C'est, quant à nous, notre ferme désir de travailler à l'exécution de l'article 27 dans son esprit et dans sa lettre, d'une manière complète, mais sans brusqueries inutiles.

II. Quelle est la portée des dispositions constitutionnelles relatives à l'instruction primaire?

L'article 27 de la Constitution fédérale n'est pas seul à faire règle pour les écoles publiques. Il faut y ajouter les dispositions contenues : dans l'article 4 des dispositions transitoires, qui accorde aux Cantons un délai de cinq ans pour introduire la gratuité dans les écoles publiques primaires; dans l'article 33, qui donne à la législation fédérale le droit de pourvoir à ce que les personnes qui se vouent aux professions libérales puissent obtenir des actes de capacité valables dans toute la Confédération; dans les alinéas 1, 2 et 3 de l'article 49, qui prescrivent :

« La liberté de conscience et de croyance est inviolable.

« Nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, de suivre un enseignement religieux, d'accomplir un acte religieux, ni encourir des peines, de quelque nature qu'elles soient, pour cause d'opinion religieuse.

« La personne qui exerce l'autorité paternelle ou tutélaire a le droit de disposer, conformément aux principes ci-dessus, de l'éducation religieuse des enfants jusqu'à l'âge de seize ans révolus; »

et dans les articles 51 et 52, portant :

« Article 51. L'ordre des Jésuites et les sociétés qui lui sont affiliées ne peuvent être reçus dans aucune partie de la Suisse, et toute action dans l'Eglise et dans l'Ecole est interdite à leurs membres.

« Cette interdiction peut s'étendre aussi, par voie d'arrêté fédéral, à d'autres ordres religieux, dont l'action est dangereuse pour l'Etat ou trouble la paix entre les confessions. »

« Art. 52. Il est interdit de fonder de nouveaux couvents ou ordres religieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés. »

On peut aussi joindre à ces dispositions celle contenue dans l'article 4, qui statue : « Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles. »

Quelle est la portée exacte de ces dispositions? Quels sont les droits et les devoirs qui en découlent pour la Confédération et pour les Cantons? De quelle manière doivent-elles être appliquées? Telle est la question grave qui s'impose maintenant et qu'il importe de résoudre si l'on veut que ces dispositions ne restent pas, pour une partie, à l'état de lettre morte dans la Constitution.

La direction de l'instruction primaire ne peut être centralisée. Voilà une première et essentielle conclusion qui résulte de la rédaction donnée au second alinéa de l'article 27: « Les Cantons pourvoient à l'instruction primaire, etc. » Aux Cantons le soin de prendre toutes les mesures d'exécution que réclament les dispositions constitutionnelles précitées; à la Confédération le droit de haute surveillance et de coercition (dernier alinéa de l'article 27). Telle est la répartition exacte des attributions entre le pouvoir fédéral et le pouvoir cantonal.

Mais que comporte *ce droit de haute surveillance* donné à la Confédération? — Ici, les avis diffèrent grandement. Suivant les uns, ce droit ne doit être exercé qu'en cas de recours; suivant d'autres, la Confédération doit intervenir *ex officio* en procédant à des inspections toutes les fois qu'elle a des raisons de douter que les prescriptions de l'article 27 soient observées dans un Canton; suivant d'autres, sa surveillance doit être permanente, et s'exercer au moyen d'un bureau central de l'instruction publique, recueillant et publiant périodiquement des renseignements statistiques et pédagogiques sur l'instruction primaire dans toute la Suisse; d'autres estiment que l'autorité fédérale doit donner des directions, des conseils, proposer aux Cantons des solutions qui, sans avoir un caractère obligatoire, leur soient un stimulant et une espèce de guide très utile; d'autres enfin pensent qu'il faut absolument édicter une loi scolaire fédérale.

Nous ne voulons pas encore nous prononcer ici sur la valeur de ces différents systèmes: ce sera l'objet d'un chapitre spécial. Nous discutons pour le moment la question de droit.

A notre avis, le droit de haute surveillance comporte toutes les solutions que nous venons d'indiquer, jusques et y compris la loi scolaire fédérale. On objectera que cette loi n'est pas expressément prévue par la Constitution, qui se borne dans le troisième alinéa de l'article 27, à prescrire: « La Confédération « prendra les mesures nécessaires contre les Cantons qui ne « satisferaient pas à ces obligations »; on soutiendra que la Confédération n'a donc qu'un droit de coercition, mais non d'initiative en matière d'instruction primaire; on fera valoir que certains orateurs de l'Assemblée fédérale ont expressément réservé dans les débats sur la révision, qu'ils n'entendaient point, en votant cet article, donner à la Confédération le droit de légiférer sur cette matière.

Nous répondons: La valeur d'un texte constitutionnel ou légal ne se détermine pas d'après les seules intentions de ceux qui l'ont élaboré, mais d'après son contenu littéral. Si intéressants que puissent être, à titre de commentaires, les débats qui se sont élevés sur ce texte, ils ne peuvent en déterminer d'une manière absolue l'application future; le fait que quelques orateurs ont déclaré n'adopter un tel texte que dans un sens qu'ils ont indiqué d'avance, ne peut avoir pour effet de fixer définitivement une interprétation contraire aux vues du reste de l'assemblée délibérante. C'est de droit élémentaire.

En second lieu, il n'est pas indispensable, pour que la Confédération puisse légiférer sur une matière, qu'elle en soit expressément chargée par la Constitution. Il faut distinguer à cet égard. Certaines matières, telles que la taxe militaire (article 18), l'expropriation pour cause d'utilité publique (article 23), la pêche et la chasse (article 25), les preuves de capacité pour les professions libérales (article 33), le travail dans les fabriques (article 34), la naturalisation (article 44), les rapports de droit civil (article 46), le droit de vote (article 47), etc., exigent nécessairement la législation fédérale pour être réglées d'une manière uniforme. Cette législation est expressément prévue, et aussi longtemps qu'elle n'est pas en vigueur, les anciennes lois fédérales

ou cantonales continuent à faire règle pour autant qu'elles ne sont pas modifiées par la Constitution fédérale elle-même.

Les matières que nous venons d'énumérer se divisent en deux catégories, celles pour lesquelles la législation fédérale a un caractère tout à fait obligatoire et celles pour lesquelles ce caractère est plus ou moins facultatif. Il y a aussi des matières sur lesquelles la Confédération a légiféré sans y être formellement autorisée: nous citerons, sous l'empire de la Constitution de 1848, la loi sur les chemins de fer, et, sous l'empire de la Constitution actuelle, les lois sur la police des eaux et la police des forêts, qui ne sont expressément prévues ni l'une ni l'autre par l'article 24.

Le droit de haute surveillance implique toujours, suivant nous, à moins de réserve littérale, le droit de légiférer. En ce qui concerne l'instruction primaire, on n'a pas voulu prévoir une loi parce qu'on désirait n'avoir pas besoin d'en édicter une; mais ce droit de légiférer est tellement dans la nature des choses qu'en cas de besoin la loi fédérale surgira pour ainsi dire d'elle-même, sous une forme ou sous une autre.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que dans l'article 27 comme ailleurs, on s'est borné à poser des principes généraux dont les déductions restent à tirer. Or, c'est aussi bien dans les déductions que dans les généralités que les divergences de vues et de systèmes se produisent. Ainsi, l'article 27 statue pour toutes les écoles primaires les dispositions suivantes: l'instruction donnée dans ces écoles est *obligatoire*; elle doit être *suffisante*; elle est placée exclusivement sous la direction de *l'autorité civile*. Il statue pour les écoles publiques la *gratuité* et le caractère *non confessionnel* de l'enseignement.

Dans l'exécution de ces principes, les plus grandes divergences peuvent se manifester. Supposons que les recours suivants soient adressés à l'autorité fédérale:

1° On prétend que dans tel Canton, l'instruction primaire, *obligatoire* sur le papier, ne l'est pas dans les faits; la fréquentation de l'école n'est pas sérieusement exigée; il y a un grand nombre d'absences non motivées, et la répression en est beaucoup

trop douce; les écoles privées ne sont l'objet que d'un contrôle superficiel en matière de fréquentation.

2° On se plaint que l'instruction n'est pas *suffisante*; les programmes sont mal remplis et mal exécutés; les instituteurs ne sont pas capables; ils n'ont donné aucune garantie de leurs talents pédagogiques et de leurs connaissances; ils sont nommés par favoritisme; on ne peut les avoir meilleurs parce qu'ils sont trop peu rétribués.

3° Malgré la disposition constitutionnelle plaçant l'instruction primaire tout entière sous la direction exclusive de *l'autorité civile*, le clergé étend son influence sur l'école; il compte des membres-nés dans les administrations scolaires publiques; les écoles privées sont soustraites à l'action d'un contrôle sérieux de l'autorité civile.

4° On réclame contre certains écolages dissimulés; on prétend que la *gratuité* ne s'applique pas seulement à la fréquentation. mais doit s'étendre aussi aux livres, papier, plumes, etc., nécessaires à chaque élève.

5° On s'attache à démontrer que les écoles publiques conservent une forte teinte de *confessionnalisme*; que les manuels, les chants d'école, l'enseignement lui-même s'en ressentent grandement; que par le moyen de l'école on fait de la propagande religieuse, etc., etc.

Que fera l'autorité fédérale en face de tels recours? Suivant quels principes les règlera-t-elle? D'après quels critères appréciera-t-elle si la répression des absences non motivées et la surveillance des écoles privées au point de vue de la fréquentation sont assez sévères? Si le programme scolaire est suffisant et si ceux qui doivent l'exécuter sont capables? Jusqu'à quel point l'expression « autorité civile » signifie l'exclusion de l'élément ecclésiastique? Ce qu'on entend exactement par la gratuité de l'école publique? Et enfin quelles sont les limites précises qui séparent l'enseignement moral et religieux nécessaire dans l'école, de l'enseignement confessionnel qui doit être donné à part?

Ce sont là des questions extrêmement délicates et compliquées. *Nous ne prétendons pas que la plupart ne puissent être réglées sans une loi.* Mais la jurisprudence fédérale qui s'établirait par des arrêtés pris sur de semblables recours, déploierait à peu près les effets d'une loi, tout en ayant un caractère plus ou moins arbitraire. Si ces recours se multipliaient, on sentirait inévitablement le besoin d'établir des règles législatives précises et tenant, mieux que des arrêtés spéciaux, compte de tous les intérêts.

Nous concluons donc qu'une loi fédérale n'est pas indispensable pour exécuter l'art. 27, mais qu'une telle loi n'est pas non plus exclue par cet article.

Qui peut le plus peut le moins. Toutes les autres solutions mentionnées ci-dessus sont aussi praticables. Nous estimons ainsi que la Confédération a incontestablement le droit de faire visiter d'office les écoles d'un Canton; de fonder un bureau central de l'instruction publique (il en existe bien un à Washington pour les Etats-Unis, dont la Constitution fédérale ne renferme cependant aucune disposition relative à l'instruction publique); de stimuler, d'encourager les Cantons, de leur fournir des directions et des conseils, etc.

Tel est, à notre avis, le droit strict. Nous rechercherons plus loin quel est l'usage le plus convenable qui peut en être fait.

Pour le moment, essayons de caractériser les divers autres postulats de la Constitution fédérale quant à l'instruction primaire.

I. Le premier alinéa de l'art. 27 autorise la Confédération à fonder des écoles normales pour instituteurs et institutrices primaires: c'est ce qui ressort des débats sur la révision et de la teneur générale de cet alinéa. (D'après l'art. 33 de la Constitution fédérale, des brevets fédéraux de capacité peuvent être institués en faveur des instituteurs primaires).

II. Les autres postulats auxquels les Cantons doivent répondre sont les suivants:

- a. l'instruction primaire doit être placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile;
- b. elle doit être suffisante;
- c. elle est obligatoire;

et dans les écoles publiques:

- d. elle doit être gratuite;
- e. elle doit être non confessionnelle.⁶¹⁾

a. Les mots « direction de l'autorité civile » (en allemand : *staatliche Leitung*) signifient, à notre avis, que l'instruction primaire doit être traitée entièrement comme une branche de l'administration cantonale. La souveraineté en pareille matière appartient au Canton envisagé comme Etat et ne peut être déléguée ni à une autorité indépendante de l'autorité cantonale ni au clergé. Le mot « exclusivement » signifie en outre que cette surveillance ne peut être partagée avec aucune autre autorité; en conséquence, on ne peut reconnaître à l'Eglise en particulier un droit d'ingérence, de surveillance ou de direction dans l'administration des écoles primaires.

Il résulte des débats sur la révision que les ecclésiastiques comme tels ne sont pas exclus individuellement de la direction des écoles; mais nous estimons que comme tels ils n'ont pas non plus d'autres droits que tous les citoyens. Ainsi, ils ne peuvent être forcément membres-nés des autorités scolaires; ils ne peuvent revendiquer un certain nombre de *sièges de droit* dans le sein des Conseils supérieurs de l'instruction. Les autorités scolaires doivent être composées sans égard à la confession ou à l'Eglise. Régler la chose autrement serait maintenir des privilèges contraires aux art. 4, 27 et 49 de la Constitution fédérale.

⁶¹⁾ Cette expression «non confessionnelle» laisse à désirer; nous n'en avons pas trouvé de meilleure pour rendre en un seul mot l'idée contenue dans le troisième alinéa de l'art. 27. On voudra bien ne pas attribuer à cette expression une portée plus grande que celle que nous indiquons.

b. L'alinéa prévoyant la fixation d'un minimum des connaissances à acquérir dans l'école primaire, a été remplacé par la rédaction portant que l'instruction primaire doit être « suffisante ». On a prétendu qu'on avait évité une difficulté pour tomber dans une autre. Qu'est-ce qu'une instruction suffisante? La réponse dépend évidemment, si on veut l'appliquer à chaque individu, des milieux où il est appelé à se mouvoir, de ses aptitudes, des exigences de sa profession, et de maintes circonstances qu'il est impossible de prévoir toutes.

Mais poser la question ainsi, c'est à notre avis la subtiliser sans aucune nécessité. On doit avoir en vue l'ensemble du peuple suisse, et non pas des groupes spéciaux ou des individus. On doit se demander quelle est, pour la masse des citoyens, l'instruction qu'on peut envisager comme suffisante, c'est-à-dire indispensable à chacun pour qu'il soit en état de s'en tirer convenablement dans la vie et de remplir ses devoirs civiques.

Or, si chaque citoyen suisse, le plus pauvre et le moins favorisé quant aux facilités de se procurer l'instruction, arrivait à l'école de recrues en état de lire couramment et de comprendre un livre de moyenne portée, de rédiger une lettre de famille ou d'affaires d'une manière claire et sans trop de fautes, de calculer de tête et par écrit en appliquant les quatre règles simples et les fractions décimales à de petits problèmes de règle de trois, de répondre avec précision à quelques questions générales de géographie et d'histoire nationales, — notre peuple, nous n'hésitons pas à le dire, serait au premier rang des peuples instruits. Mais nous insistons là dessus, c'est que *tous*, même les tout derniers dans l'échelle de l'instruction, devraient arriver à ce résultat. Il resterait encore une belle marge depuis les tout derniers jusqu'à la moyenne, et de celle-ci aux têtes de colonnes. Voilà ce que nous croyons qu'on peut appeler à juste titre une instruction générale « suffisante », et un tel minimum, quand il serait bien entendu qu'il s'applique aux tout derniers, et non pas à la moyenne, ne risquerait pas d'abaisser le niveau des connaissances dans les Cantons.

C'est peut-être ici l'occasion de dire quelques mots des programmes scolaires. On se plaint du développement exagéré qu'ils ont pris durant ces dernières années, et on a raison. Mais est-ce bien au nombre des branches qu'il faut s'en prendre ou n'est-ce pas plutôt à la manière de les enseigner ? Nous croyons, quant à nous, que les méthodes d'enseignement pèchent plus que les programmes. Il n'y a aucune des branches du programme primaire des Cantons les plus avancés que nous voudrions voir retrancher ; mais on a eu tort, suivant nous, de systématiser des enseignements qui devraient être donnés comme, complétant et renforçant les autres, qui devraient être en quelque sorte comme les chairs recouvrant et animant le squelette. Au lieu de tant de manuels mis entre les mains des enfants, nous voudrions qu'on s'en tint presque uniquement au livre de lecture, qui, bien fait, serait le centre de tout l'enseignement primaire. Il faudrait ne systématiser que les choses véritablement essentielles : « Enseignez les choses essentielles », dit M. le professeur Michel Bréal dans son livre si pratique *« Quelques mots sur l'instruction publique en France »* ; « quant au reste, fiez-vous à votre élève si vous avez su lui communiquer l'habitude de l'observation et le goût de la lecture ». « J'aime mieux forger mon âme que la meubler » disait le vieux Montaigne. Or, le mal dont souffrent nos écoles, c'est qu'on meuble trop les cerveaux des élèves et qu'on ne les forge pas assez.

De là vient que malgré tant d'argent dépensé pour les écoles primaires, l'instruction est encore loin d'être généralement « suffisante » dans le sens où nous comprenons ce mot. Un programme fédéral détaillé ne remédierait pas à cet état de choses, il l'empirerait peut-être. Notre manière de comprendre le mot « suffisante » est donc très simple. Faites arriver, disons-nous aux Cantons, *les derniers de vos élèves* à une bonne lecture courante et aux autres connaissances que nous avons énumérées plus haut, et nous envisagerons que l'instruction primaire donnée dans vos écoles est « suffisante ». Mais cet idéal n'est-il pas encore placé trop haut ?

c. L'instruction primaire suffisante est obligatoire. Voilà le principe constitutionnel que les Cantons ont à appliquer. Dans

ces conditions, l'obligation n'est pas seulement un beau principe inscrit dans la loi; elle suppose une fréquentation suffisante de l'école, qui permette à l'élève d'acquérir l'instruction nécessaire. De quelle durée doit être cette fréquentation? On ne peut, croyons-nous, établir une règle uniforme à cause de la grande diversité des habitudes et des besoins des populations. La fixation d'un minimum offre même beaucoup de dangers. Mais il est certain que là où l'instruction n'arrive pas à être suffisante, cela tient à ce que la fréquentation même de l'école n'est pas suffisante. La Confédération est en droit d'exiger alors une augmentation du nombre d'années ou du nombre de semaines et d'heures durant lesquelles la fréquentation est obligatoire.

La tendance générale est de mettre les enfants à l'école le plus jeunes possible, et de les en faire sortir aussi le plus vite possible. Ils reçoivent pendant ce temps une instruction qu'à la rigueur on pourrait déclarer suffisante, pour la plupart des Cantons du moins; mais comme une fois sortis de l'école, ils n'ont plus ou n'ont que fort peu l'occasion d'exercer les connaissances si hâtivement acquises, celles-ci s'envolent avec les années, de telle sorte qu'au moment de faire leur école de recrues, un grand nombre de jeunes gens sont au dessous de la moyenne à cet égard. Le but, qui est de former des citoyens aptes à remplir leurs devoirs civiques, n'est donc pas atteint, malgré les sacrifices pécuniaires qui ont été faits, et les Cantons ont par conséquent le devoir de réformer leurs institutions scolaires jusqu'à ce qu'elles produisent les résultats voulus. Ce n'est pas seulement pendant la période de fréquentation des écoles que la Confédération a intérêt à constater le degré d'avancement des élèves: il s'agit surtout de savoir ce qu'il leur reste, à l'âge de vingt ans, de tout ce qu'on leur a enseigné. La tâche des Cantons est donc de pourvoir à ce que chaque citoyen, à l'âge de sa majorité politique, possède réellement une instruction primaire suffisante.

Le principe de l'obligation est un vain mot s'il n'a une sanction pénale. Nous estimons donc que les Cantons ont l'obli-

gation de fixer des pénalités suffisantes pour réprimer les irrégularités dans la fréquentation, qui sont toujours le principal obstacle à la bonne marche des écoles primaires. Ces pénalités ne peuvent guère être réglées d'une manière uniforme; mais la Confédération a évidemment le droit de contraindre les Cantons à se montrer plus sévères lorsque la moyenne des absences est trop élevée.

Jusqu'ici nous n'avons guère eu en vue que la fréquentation des écoles publiques. Mais il est certain que le principe de l'obligation s'applique aussi aux enfants instruits chez leurs parents ou dans des écoles privées. La liberté de l'enseignement doit être respectée, mais elle ne doit pas dégénérer en liberté de l'ignorance. Il arrive malheureusement dans bien des cas que les parents cherchent à soustraire leurs enfants aux exigences de la loi en leur faisant donner soi-disant une instruction privée. C'est un moyen d'échapper en particulier à la fréquentation obligatoire. On pourrait citer des faits nombreux à l'appui de cette assertion. Or, le devoir des Cantons est de veiller assidûment à ce que *tous* les enfants sans exception reçoivent une instruction suffisante, et comme conséquence, d'exiger la fréquentation des écoles privées d'une manière aussi régulière que celle des écoles publiques. Il ne doit y avoir de privilèges pour personne.

d. La Constitution fédérale accorde aux Cantons un délai de cinq ans pour introduire la gratuité dans les écoles publiques primaires. La Constitution a été promulguée le 29 mai 1874; il s'en suivrait que le délai de cinq ans se trouve rigoureusement écoulé le 29 mai 1879; mais nous pensons qu'on pourrait prendre comme date le 1^{er} juillet 1879; en tout cas, des écolages ne doivent plus pouvoir être prélevés pour le semestre d'hiver 1879—1880.

La seule contestation qui puisse s'élever au sujet de la gratuité, est celle de savoir si ce principe vise seulement les écolages ou s'il s'étend aussi au matériel scolaire indispensable à l'élève (livres, papier, plumes, etc.). Nous estimons que la Consti-

tution n'a en vue que la suppression des écolages. Libre du reste aux Cantons qui veulent aller ou qui vont déjà au delà, d'appliquer aussi la gratuité des moyens d'enseignement. Personne n'y trouvera à redire.

e. L'école publique doit avoir un caractère non confessionnel. C'est un des points sur lesquels les plus grandes controverses régneront toujours. Ces controverses se rapportent à la personne chargée de l'enseignement ou de la surveillance de celui-ci et à l'enseignement lui-même.

Relativement à la *personne*, nous avons vu, par les débats sur la révision, qu'on n'a admis en principe ni l'exclusion des ecclésiastiques en général ni celle des membres des ordres religieux. En revanche, les ecclésiastiques et les membres des ordres religieux ne doivent jouir d'aucun privilège; ils ne peuvent être membres-nés des autorités scolaires, cela a déjà été établi plus haut; ils n'ont pas le droit de desservir des écoles publiques à l'exclusion de personnes laïques; ils doivent être sur le même pied que celles-ci quant aux preuves de capacité à fournir. Ainsi, nous n'envisageons pas que l'autorité civile chargée de la direction *exclusive* de l'instruction primaire puisse admettre que la lettre d'obédience tient lieu de brevet de capacité pour les institutrices appartenant à des congrégations religieuses. Ces personnes doivent absolument rentrer dans le droit commun. Il y a peut-être une transition à ménager pour respecter des droits qu'on peut considérer comme acquis; mais en principe le maintien du privilège signalé ne peut se justifier par aucun intérêt public et est contraire à plusieurs dispositions constitutionnelles.

L'exclusion des membres d'ordres religieux de l'enseignement primaire doit donc être traitée comme mesure individuelle. Une personne incapable n'a pas le droit d'enseigner parce qu'elle appartient à une congrégation; mais l'exclusion en masse d'un ordre tout entier ne peut être prononcée que dans les cas visés par l'art. 51 de la Constitution fédérale, c'est-à-dire lorsqu'il y a affiliation aux jésuites ou lorsque l'action de cet ordre est dan-

gereuse pour l'Etat ou trouble la paix entre les confessions. A teneur de l'art. 52, un ordre une fois exclu ne peut être rétabli, c'est-à-dire que ses membres perdent tout droit d'enseigner à l'avenir dans l'école, aussi bien publique que privée, aussi bien supérieure que primaire.

Relativement à *l'enseignement lui-même*, trois tendances sont en lutte sur des questions de la nature la plus délicate. Nous allons essayer de les caractériser, en déclarant d'avance (cela est toujours nécessaire en semblable occurrence) que nous n'avons d'intention agressive contre qui que ce soit.

L'une est la tendance confessionnelle. « Hors de nous point de salut », tel est le résumé si souvent répété du credo de beaucoup de confessions ou sectes religieuses. « Nous possédons la vérité et nous avons mission de la faire prévaloir, en temps et hors de temps, car il s'agit des intérêts les plus sérieux de l'être humain, il s'agit de son bonheur ou de son malheur éternel. L'Ecole est la fille de l'Eglise, nous avons des droits imprescriptibles sur elle; l'enfance doit être dirigée dans la voie véritable; nous seuls pouvons accomplir cette œuvre. L'Ecole laïque c'est l'Ecole athée, une monstruosité; l'enfance a surtout besoin de religion; la religion est la base de la morale, et elles sont ensemble les seuls fondements solides de l'éducation; si vous les supprimez, vous aurez une nation sans Dieu, sans idéal, sans vertu, sans frein, sans justice, vous retournez à la barbarie. Donc, nous, seuls détenteurs de la vérité, nous devons être les directeurs spirituels de l'Ecole: nous voulons que les instituteurs répètent avec docilité nos enseignements; nous voulons que tout dans l'Ecole soit le reflet de nos croyances; le catéchisme, le nôtre, doit être obligatoire; l'instruction religieuse doit avoir au programme des heures spéciales choisies par nous avant toutes autres; les manuels doivent être examinés, adoptés, et cas échéant expurgés par nous; l'histoire doit être enseignée dans notre esprit; nous voulons que nos enfants maintiennent intacte la foi religieuse de leurs pères, et quant à ceux qui veulent un autre enseignement, si la loi leur en laisse la liberté, qu'ils aillent le chercher ailleurs. »

Cette tendance ne peut plus être tolérée en présence du troisième alinéa de l'art. 27. On peut s'attendre à ce que ses représentants ne lâchent pas pied si facilement; ils s'efforceront sans doute, par des moyens divers, de maintenir ou de regagner leur prépondérance. C'est aux Cantons en première ligne et à la Confédération à veiller à ce que la prescription constitutionnelle soit fidèlement observée.

Les partisans d'une autre tendance raisonnent ainsi : « L'école étant obligatoire et les divisions confessionnelles de plus en plus nombreuses et aiguës, il n'est plus possible de maintenir l'enseignement religieux sous son ancienne forme; et cependant le sentiment religieux est un moyen d'éducation si puissant, si dominateur, qu'on ne peut à aucun prix s'en passer. La leçon de religion doit conserver la première place dans l'école; il faut seulement la donner de manière à ne froisser personne. Assez de vérités sont heureusement communes à toutes les confessions : la croyance à un Dieu, la notion du bien et du mal, les devoirs envers la famille et la société, etc., pour qu'on puisse faire une espèce de cours de religion interconfessionnelle. C'est ce que nous demandons. Si vous n'avez pas cela, quels moyens éducatifs vous restera-t-il ? Quelle prise aura l'instituteur sur le cœur et la conscience de ses élèves ? Avec notre système au contraire, vous apprendrez aux futurs citoyens, aux futures mères de famille, que toutes les confessions peuvent se tendre la main sur un terrain commun; vous leur inculquerez des idées de tolérance et vous ferez faire un grand pas à l'apaisement des passions religieuses qui ont si souvent déchiré la patrie. »

Ces idées sont généreuses; mais la difficulté est précisément non de créer ce cours de religion interconfessionnelle ou naturelle, mais de le faire admettre; car on sait que si les différentes orthodoxies sont ardentes dans leur lutte les unes contre les autres, elles font face avec le plus bel ensemble à ce qu'on appelle le système de la morale indépendante et sont encore plus empressées à le combattre qu'à s'entredétruire.

La troisième tendance se rattache plus étroitement aux idées américaines et hollandaises qui consacrent la distinction absolue entre l'enseignement religieux ou confessionnel et l'enseignement de l'école. Tous les cultes sont ainsi placés sur un pied parfait d'égalité. Ce n'est pas l'hostilité, c'est l'impartialité. On nous permettra de citer ici les dispositions très complètes contenues dans la loi neuchâteloise de 1872, dispositions qui, combattues à leur apparition, paraissent être aujourd'hui, d'après le Conseil d'Etat de Neuchâtel, tellement entrées dans les mœurs, que personne n'en voudrait réclamer le changement :

Art. 18. L'enseignement religieux est distinct des autres parties de l'instruction (art. 79 de la Constitution).

Cet enseignement est facultatif.

Il se donne suivant le libre choix et la volonté des familles.

Art. 19. Les Commissions d'éducation doivent déterminer les heures affectées à l'enseignement religieux. Elles veillent spécialement à ce que ces heures puissent être fixées à des moments convenables de la journée en dehors des programmes, soit avant, soit après les autres leçons

Art. 20. Les locaux scolaires sont de droit à la disposition de tous les cultes pour l'enseignement religieux. Lorsqu'il y a concurrence de demandes pour les mêmes heures, les Commissions tranchent en faveur de la majorité des enfants appelés à suivre cet enseignement, sans que, toutefois, par les dispositions prises, une ou plusieurs minorités puissent se trouver totalement exclues de l'usage de ces locaux.

Art. 21. Les Commissions d'éducation n'ont à intervenir ni pour le choix et, cas échéant, les honoraires des personnes chargées de l'enseignement religieux, ni pour le caractère et le programme de cet enseignement.

En regard de ces dispositions, nous croyons devoir citer la loi du Massachussets, qui s'exprime comme suit :

« Les instituteurs doivent s'efforcer d'inculquer dans le cœur
« de la jeunesse confiée à leurs soins la piété, la justice, le
« respect de la vérité, l'amour de leur patrie et la bienveillance
« pour tous les hommes, la sobriété, le goût du travail, la chasteté,
« la modération, la tempérance et toutes les autres vertus qui
« font l'ornement de la société et la base de la République. Ils
« doivent montrer à leurs élèves, par des explications à la portée
« de leur âge, comment ces vertus tendent à maintenir et à per-

« fectionner les institutions républicaines, à garantir à tous les
« inestimables bienfaits de la liberté et à assurer leur propre
« bonheur, et comment les vices opposés mènent inévitablement
« aux plus désastreuses conséquences. »

A en juger d'après les résultats, dit M. Laveleye, ce mâle programme est suivi à la lettre.

Tout en déclarant qu'à notre avis, le système américain, hollandais et neuchâtelois est le plus logique, nous n'estimons pas cependant qu'il faille contraindre tous les Cantons à le mettre absolument en pratique. L'essentiel est qu'il soit bien entendu :

1° que l'enseignement religieux confessionnel n'est obligatoire pour aucun enfant sans la volonté de ses parents ;

2° que les autres parties de l'enseignement, et en particulier les manuels, doivent être exempts d'esprit confessionnel ;

3° que l'école publique ne doit pas servir de champ d'activité à la propagande confessionnelle.

En un mot, « l'école publique doit pouvoir être fréquentée
« par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à
« souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de
« croyance. »

Il est désirable que dans une matière aussi délicate et où il est aussi facile de poursuivre sourdement des tendances réprouvées par la Constitution fédérale tout comme de faire des procès de tendance aux personnes animées des meilleures intentions, les autorités scolaires de tout degré s'efforcent de faire respecter l'esprit d'égalité entre tous les cultes et la tolérance, en veillant à ce que, jusque dans les plus petits détails de la vie de l'école, la conscience des enfants et des parents professant des opinions religieuses en désaccord avec celles de la majorité, n'ait à souffrir d'aucune façon. La tâche est, nous le savons, hérissée de difficultés, mais il est possible de la remplir, si on le veut bien. La Constitution fédérale en fait du reste un devoir aux Cantons.

Nous ne pouvons terminer ce chapitre sans dire un mot d'une question très importante: *la liberté d'enseignement*. Cette liberté n'est pas formellement garantie par la Constitution fédérale, mais elle y est implicitement admise. On la découvre en particulier entre les lignes de l'art. 27, qui déclare la gratuité applicable seulement aux écoles publiques. Donc, la Constitution admet qu'il peut y avoir des écoles privées. Quelle est la situation de ces écoles vis à vis de la Constitution fédérale?

La question a déjà été réglée par l'Assemblée fédérale à l'occasion de la garantie demandée en faveur de la Constitution lucernoise. Il fut statué alors (2 juillet 1875) qu'«aux termes de l'art. 27 de la Constitution fédérale, l'instruction primaire «tout entière est sous la direction de l'Etat.»⁶²⁾

Le rédacteur du présent rapport était à cette occasion rapporteur de la commission du Conseil des Etats. Voici comment il analysait le texte de l'art. 27.

Il résulte de ce texte:

- 1° que l'obligation formellement imposée aux Cantons est de pourvoir à ce que chaque enfant reçoive une instruction primaire *suffisante*;
- 2° que l'instruction primaire est placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile, aussi bien dans les écoles privées que dans les écoles publiques, attendu que la première partie de l'alinéa 2 cité renferme une prescription générale et que ce n'est que dans la seconde partie de cet alinéa et dans l'alinéa 3 que la distinction entre écoles privées et écoles publiques est établie;
- 3° que, pour réaliser ce but, les Cantons ont à entretenir des écoles publiques, qui doivent être gratuites et ne doivent pas avoir un caractère confessionnel.

Remarquons ici que la liberté d'enseignement n'est pas garantie par cet article. Une proposition de la garantir expressément a été faite pendant les débats sur la révision et a été repoussée, en sorte qu'il est laissé aux Cantons pleine latitude de reconnaître ou non cette liberté d'enseignement.

En revanche, dans les Cantons qui la reconnaissent, la liberté d'enseignement en matière d'instruction primaire est limitée par les prescriptions formelles de la Constitution fédérale. L'instruction primaire est déclarée obligatoire pour tous les enfants et elle doit être suffisante, c'est-à-dire

⁶²⁾ Recueil officiel des lois, Nouvelle série. I. page 549.

que l'instruction primaire privée doit fournir au moins le même résultat pédagogique que l'instruction primaire publique, régie par les lois et ordonnances cantonales et, cas échéant, fédérales.

De cette obligation générale, l'instruction primaire privée n'est affranchie sur aucun point. En revanche, elle peut se distinguer de l'instruction publique sur deux points, mais sur deux seulement, savoir:

1° La gratuité, qui n'est imposée qu'à l'école publique.

2° Le caractère confessionnel, qu'elle peut avoir et qui est interdit à l'école publique.⁶³⁾

Dès lors notre opinion n'a pas changé. Aujourd'hui comme alors, nous sommes d'avis que, sauf la gratuité et la laïcité, les Cantons qui autorisent des écoles privées à s'établir, doivent exercer sur elles la même surveillance que sur les écoles publiques; la fréquentation doit y être aussi régulière et les résultats pédagogiques en tout cas égaux à ceux obtenus dans les écoles publiques. La Confédération a le devoir de veiller à ce qu'il en soit ainsi et le droit d'ordonner aux Cantons qui se relâcheraient à cet égard, d'organiser une surveillance efficace et de sévir rigoureusement.

On ne peut considérer et traiter comme école privée une école qui reçoit des subventions d'une administration publique. Les Cantons, communes et corporations n'ont pas le droit d'entretenir par exemple une école confessionnelle au moyen des deniers des contribuables ou des revenus de la fortune publique. Ce serait une façon détournée de violer les dispositions constitutionnelles. Le Conseil fédéral a réglé un recours de la paroisse catholique d'Ilanz dans le sens que nous indiquons.⁶⁴⁾

III. Mesures prises jusqu'à ce jour par la Confédération pour l'exécution de l'art. 27.

Immédiatement après la promulgation de la nouvelle Constitution fédérale, on sentit le besoin de fixer un ordre à suivre

⁶³⁾ Feuille fédérale 1875, III, 490.

⁶⁴⁾ Voir page 67 ci-après.

pour le travail législatif qui allait commencer, et le 25 juin 1874, un postulat du Conseil national invita le Conseil fédéral à présenter un programme sur cet objet. Dans son rapport du 9 octobre suivant (Feuille fédérale 1874, III, 1, 39), le Conseil fédéral ne fit aucune mention se rapportant ni de près ni de loin à l'exécution de l'art. 27, et l'Assemblée fédérale prit acte du rapport (9/13 novembre) sans relever cette lacune.

Mais dans le courant de la même session, le 16 décembre 1874, M. *Desor* et 27 cosignataires déposèrent au Conseil national la motion suivante :

« Le Conseil fédéral est invité à faire rapport et des propositions sur les mesures à prendre pour assurer l'exécution de l'art. 27 de la Constitution, spécialement en ce qui regarde l'école populaire. »

Cette motion fut adoptée le 15 juin 1875, sans discussion, après que M. *Desor* l'eut motivée brièvement.

Déjà une année auparavant, le 3 juin 1874, le Conseil fédéral avait adressé une circulaire à tous les Cantons, dans laquelle, après avoir rappelé la teneur des trois derniers alinéas de l'article 27 et de l'art. 4 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, il s'exprimait ainsi :

« Afin de nous assurer si, dans votre Canton, l'instruction primaire répond aux exigences précitées, nous devons vous inviter à nous transmettre à cet égard les documents nécessaires. Si, sous un rapport ou sous l'autre, l'instruction primaire dans votre Canton présentait des lacunes qui ne doivent plus exister sous l'empire de la nouvelle Constitution, nous devons vous inviter à nous indiquer de quelle manière et jusqu'à quelle époque vous pensez être en mesure d'y remédier. »

En réponse à cette invitation, les Cantons envoyèrent les documents demandés et firent en outre les déclarations suivantes :

Zurich s'efforcera de remédier aux manquements qui existent dans sa loi scolaire ; il appelle du reste de ses vœux une loi fédérale. (Réponse du 27 juin 1874.)

Berne promet la suppression des écolages, là où ils existent encore. (15 juillet 1874.)

Lucerne laissera tomber l'art. 71 de sa Constitution, concernant la représentation des ecclésiastiques dans le Conseil cantonal de l'instruction, ou déclarera cette représentation facultative; en outre, il garantira légalement la liberté de conscience et de croyance. (15 juin.)

Uri a en perspective une révision prochaine de sa loi scolaire en vue de la rendre conforme aux prescriptions de la Constitution fédérale. (21 juillet.)

Schwyz a pris les mesures nécessaires pour réviser, dans le courant même de l'été, sa législation scolaire pour la mettre en harmonie avec l'art. 27. (13 août.)

Unterwalden-le-haut. La Landsgemeinde a décidé la révision de la loi scolaire et cette révision est en œuvre. (30 juin.)

Unterwalden-le-bas a commencé la révision de sa loi. (27 juillet, 27 août.)

Glaris estime que sa loi est d'accord avec l'art. 27. (26 juin.)

Zoug a soumis sa loi scolaire à une révision. (25 juin.)

Fribourg révisera sa loi au point de vue confessionnel, afin de supprimer les dispositions qui assurent au clergé un concours efficace en matière scolaire. (29 juin.)

Soleure estime que sa loi répond aux prescriptions de l'art. 27. (14 juin.)

Bâle-Ville règlera la question de la gratuité à l'occasion de la révision constitutionnelle qui est en travail. (22 juillet.)

Bâle-Campagne se propose d'édicter, à la suite de la révision constitutionnelle qui doit avoir lieu en 1875, une nouvelle loi scolaire répondant aux prescriptions de l'art. 27. (18 juillet.)

Schaffhouse projette une nouvelle loi dans laquelle sera introduite la gratuité. (12 août.)

Appenzell-Rhodes extérieures estime répondre aux prescriptions constitutionnelles. (1^{er} août.)

Appenzell-Rhodes intérieures laissera tomber les dispositions de son ordonnance scolaire contraires au principe de la direction laïque de l'école. (15 juillet.)

St-Gall écartera le caractère confessionnel de l'instruction primaire dans la révision constitutionnelle qui est commencée. (1^{er} juillet.)

Grisons font remarquer que leur nouvelle loi en projet répond aux prescriptions constitutionnelles. (6 août.)

Argovie attendra l'invitation expresse du Conseil fédéral pour abolir formellement les dispositions législatives qui devraient être supprimées. (30 juillet.)

Thurgovie fait observer que dans son projet de révision de la loi scolaire les principes de l'art. 27 trouvent pleine satisfaction. (12 juin.)

Tessin se propose d'exclure du programme, pour 1875, l'enseignement confessionnel ou de le rendre facultatif. (16 juin.)

Vaud supprimera l'écolage à l'occasion de la révision commencée de sa loi scolaire. (23 juillet.)

Valais se déclare prêt à proposer à son Grand Conseil les modifications qui pourraient être demandées à sa loi scolaire. (20 juin.)

Neuchâtel satisfait aux prescriptions de l'art. 27, mais désire qu'on détermine la manière dont le principe de la direction laïque de l'école doit être appliqué aux écoles privées. (10 juillet.)

Genève pense que ses institutions scolaires répondent aux exigences fédérales. (11 juin.)

La plupart des Cantons ayant ainsi annoncé une révision de leurs institutions scolaires, il y avait lieu d'en attendre le résultat avant de procéder à d'autres mesures.

Outre cette première enquête faite à la suite de la circulaire fédérale du 3 juin 1874, le Département fédéral de l'intérieur a, en 1873, chargé M. le professeur Kinkelin à Bâle, d'établir une statistique complète de l'enseignement en Suisse, statistique destinée à l'exposition universelle de Philadelphie et qui a été terminée en mai 1875. Bien qu'en ce qui concerne spécialement l'instruc-

tion primaire, cette œuvre soit très intéressante, elle ne répond cependant plus à l'état actuel des choses et ne peut donc être prise comme base absolue d'appréciation.

En 1875, à l'occasion de la mise en vigueur de la nouvelle loi d'organisation militaire, le Département militaire fédéral a ordonné que les recrues seront, en même temps qu'elles passent la visite sanitaire, examinées sur leur degré d'instruction. Cet examen porte sur quatre branches: 1. Lecture; 2. Composition; 3. Calcul mental et par écrit; 4. Géographie, histoire et Constitution de la Suisse. Les résultats sont appréciés par des chiffres allant de 1 (très bien) à 4 (nul ou presque nul). Toute recrue obtenant la note 4 dans plus d'une branche, doit suivre l'école complémentaire pendant l'école de recrues.

Ces prescriptions ont été appliquées en automne 1875, et dès lors, quelque peu modifiées, en automne 1876 et 1877. Les résultats des deux premières années ont été publiés et accueillis de manière bien diverse. Nous ne les apprécierons pas ici, nous réservant de le faire plus loin.

Le 6 février 1877, le Département fédéral de l'intérieur, estimant que le travail de révision annoncé par les Cantons devait être terminé ou tout au moins approcher de sa fin, et qu'en conséquence il était possible de se rendre compte des effets produits par l'art. 27, invita les Cantons à lui faire parvenir:

1° les rapports pédagogiques et statistiques des Départements de l'instruction publique pour 1875 et 1876;

2° le programme général de l'instruction primaire lorsqu'il en existe un semblable;

3° la liste des manuels en usage dans les écoles primaires;

4° les modifications aux lois et règlements scolaires apportées depuis la promulgation de la nouvelle Constitution fédérale.

C'est sur la base de ces documents que le Département a dressé un tableau de l'état actuel de l'instruction primaire en Suisse, tableau qu'on trouvera dans le chapitre suivant.

L'art. 27 ne pouvait manquer de donner lieu à des recours auprès de l'autorité fédérale; mais, chose remarquable, ils ont

été beaucoup moins nombreux qu'on ne pouvait s'y attendre. En 1874, il ne s'en est pas produit. En 1875, le Conseil fédéral n'a eu que deux cas à régler, savoir :

1^o Une réclamation des pères de famille du village de Maignon près Vétroz (Valais) qui se plaignaient de l'annexion de l'école de cette localité à celle de Vétroz. Le Conseil fédéral a jugé qu'il n'y avait pas lieu d'annuler cette mesure, attendu que, d'après un rapport du Conseil d'Etat du Valais, elle avait pour but d'assurer un meilleur enseignement aux enfants de Maignon (20 janvier).

2^o Une réclamation de pétitionnaires de Poschiavo (Grisons) qui demandaient l'abrogation d'un arrêté du conseil scolaire réformé, portant création d'un impôt scolaire. Le Conseil fédéral les a renvoyés à s'adresser avant tout à l'autorité cantonale supérieure (26 avril), et dès lors l'affaire ne s'est pas représentée devant l'autorité fédérale.

En 1876, les recours suivants se sont produits :

I. La commune de Bulle avait institué dans le courant de 1873, une école secondaire libre, et cela à la suite d'un conflit avec le Conseil d'Etat de Fribourg au sujet d'une place à re-pourvoir à l'école secondaire officielle existant dans cette ville. Plus tard, le Gouvernement cantonal, fondé sur la loi scolaire, exigea de la ville de Bulle qu'elle fournisse les subsides nécessaires à l'école officielle et il refusa l'approbation du budget communal pour 1876, parce que ce budget ne prévoyait pas les sommes nécessaires pour ces prestations. La commune recourut au Conseil fédéral en se basant sur plusieurs articles de la Constitution cantonale et sur l'art. 27 de la Constitution fédérale, mais le recours fut écarté pour les motifs suivants :

1. Pour autant que le recours porté sur la violation de droits garantis par la Constitution cantonale, le Conseil fédéral n'a pas à en connaître aux termes de l'art. 59, litt. a de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale.

2. La seule question qui puisse être examinée par l'autorité exécutive fédérale est celle de savoir si les dispositions incriminées de la loi scolaire fribourgeoise et les décisions du Conseil d'Etat violent l'art. 27, alinéas 2 et

3 de la Constitution fédérale. Cette question doit être résolue négativement attendu que le domaine de l'instruction secondaire appartient exclusivement aux Cantons et qu'il n'est pas démontré jusqu'ici que par la manière dont ce domaine a été organisé dans le Canton de Fribourg, il en soit résulté un préjudice pour l'instruction primaire, sur laquelle seulement la Confédération a des droits à exercer.

II. La commune de Ruswyl (Lucerne) ayant décidé d'appeler des sœurs enseignantes à la direction d'une école supérieure de filles, il s'en suivit un recours signé par de nombreux citoyens et tendant à demander que cette nomination, non encore effectuée, restât en suspens. Le recours ne fut pas admis en ce qui concerne l'effet suspensif, mais fut transmis pour le fond au Gouvernement de Lucerne. Motifs :

1. La connaissance des recours contre la violation de droits garantis par les Constitutions et les lois cantonales, n'est pas de la compétence du Conseil fédéral.

2. L'art. 27 de la Constitution fédérale prescrit, il est vrai, que « les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience et de croyance, » mais cela ne signifie pas que les personnes appartenant à des ordres religieux soient exclues de l'enseignement dans les écoles publiques. Une proposition dans ce sens faite pendant les débats sur la révision fédérale a au contraire été repoussée, et en conséquence, une exclusion générale de cette nature est restée dans la compétence des Cantons.

3. L'incapacité de personnes appartenant ou non à un ordre religieux et le caractère inconstitutionnel de l'enseignement donné par ces personnes ne peuvent être établis par de simples présomptions; mais il faut pour cela des faits précis et concluants. On ne peut donc casser, pour les motifs invoqués par le recours, une décision dont il reste encore à attendre les effets.

4. En revanche, il y a lieu d'examiner, comme le dernier alinéa de l'art. 27 de la Constitution fédérale en impose le devoir à l'autorité fédérale, si les assertions des recourants concernant l'incapacité des sœurs enseignantes déjà installées dans les écoles publiques du Canton de Lucerne ainsi que concernant le caractère inconstitutionnel de leur enseignement, sont réellement fondées.

Dès lors, une sœur enseignante a été effectivement appelée à la direction de cette école, et un nouveau recours a été pré-

senté. Il en est aussi arrivé d'autres semblables de Buttisholz (Lucerne) et du Canton d'Appenzell-Rhodes intérieures. Le Conseil fédéral, considérant qu'il y avait dans ces différents recours de nombreuses allégations dont le bien ou le mal fondé ne pouvait être établi qu'à la suite d'une enquête sérieuse, a invité le Département fédéral de l'intérieur à faire procéder à cette enquête et en même temps à examiner si l'activité scolaire des sœurs enseignantes répond aux prescriptions de l'art. 27. Le Département a chargé M. le député aux Etats Birmann, de Bâle-campagne, de l'enquête spéciale concernant Ruswyl et Buttisholz, et M. le Landammann F. von Tschudy, député aux Etats de St-Gall, de l'enquête spéciale concernant Appenzell-Rhodes intérieures; en outre il les a chargés l'un et l'autre d'examiner la question plus générale de l'activité scolaire des sœurs enseignantes. A l'heure où nous écrivons ces lignes, l'enquête n'est pas encore complètement terminée.

III. L'assemblée paroissiale d'Arth (Schwyz) avait décidé de réunir dorénavant les postes d'instituteur et de maître-adjoint de l'école secondaire d'Arth aux bénéfices ecclésiastiques de St-Michel et de Ste-Anne, et de procéder ultérieurement à la nomination des titulaires. Contre cette décision ont recouru des citoyens d'Arth, demandant que la nomination fût suspendue jusqu'à ce que les dits recourants aient pu faire valoir leurs droits constitutionnels, ce dont on ne leur avait pas laissé le temps matériel. L'effet suspensif a été accordé pour les motifs ci-après:

1. La compétence du Conseil fédéral pour statuer sur le recours est subordonnée à la question de savoir s'il y a dans la décision de l'assemblée paroissiale d'Arth, violation effective de l'art. 27 de la Constitution fédérale, ce qui ne ressort pas encore suffisamment de l'exposé succinct des faits présenté par les recourants.

2. En revanche, la Constitution cantonale de Schwyz du 11 juin 1876 n'a pas encore reçu la garantie fédérale, et les articles de cette Constitution relatifs à l'organisation scolaire et à la nomination des instituteurs en général sont au contraire l'objet de réserves formelles dans le message du Conseil fédéral du 8 juillet dernier concernant cette Constitution (F. F. 1876, III. 386 et suiv.); il y a en conséquence lieu d'attendre les décisions

que prendra à cet égard l'Assemblée fédérale, et l'on ne peut permettre, surtout en présence d'un recours qui a trait au même objet, que les autorités schwyzoises aillent de l'avant dans une voie taxée d'inconstitutionnelle.

3. L'autorité cantonale schwyzoise en ne statuant pas en temps utile sur le recours formé devant elle, a du reste mis les recourants dans l'impossibilité d'exposer l'affaire au fond devant le Conseil fédéral; il en résulte que le Conseil fédéral ne peut pour le moment que se réserver l'examen détaillé du recours au cas où celui-ci serait déclaré mal fondé par l'autorité cantonale, et doit, en attendant, ordonner que la question ne vienne pas à être préjugée par un fait accompli.

Ce recours est revenu devant le Conseil fédéral, qui l'a réglé au fond, en 1877, comme nous le verrons plus loin.

IV. La commune d'Ilanz (Grisons) avait décidé la fermeture de l'école catholique et sa réunion à l'école communale, pour former une école générale. La paroisse catholique recourut contre cette décision, mais le recours fut écarté. Motifs:

1. La solution du recours, pour autant qu'il est dirigé contre la violation de la Constitution ou de lois et ordonnances cantonales, n'est pas de la compétence du Conseil fédéral. La seule question qui peut occuper le Conseil fédéral est celle de savoir si, comme les recourants le prétendent, l'art. 50, 2^e alinéa de la Constitution fédérale, peut être invoqué à propos de ce recours.

2. Le deuxième alinéa de l'art. 50 donne aux Cantons et à la Confédération le droit de prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses, ainsi que contre les empiétements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat. Or, la décision prise par la commune politique d'Ilanz n'est pas de nature à devoir troubler l'ordre public ou la paix matérielle entre les confessions; et si, contre toute probabilité, c'était le cas, l'autorité ne manquerait pas d'intervenir; cette décision ne constitue pas non plus un empiétement de l'autorité ecclésiastique sur les droits des citoyens et de l'Etat.

3. Cette décision ne viole du reste aucun droit garanti par la Constitution fédérale, mais elle est au contraire en conformité avec le 3^e alinéa de l'art. 27 de cette Constitution, qui prescrit «que les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience et de croyance.» Il résulte de ce texte que le maintien d'écoles publiques ayant un caractère confessionnel est devenu une impossibilité constitutionnelle.

En soutenant que l'école catholique d'Ilanz a été traitée dès sa fondation comme école publique jouissant de subventions prélevées sur les fonds scolaires publics, les recourants ont donc eux-mêmes constaté, à ce point de vue, l'inadmissibilité de leur demande.

En 1877, deux recours se sont seulement jusqu'ici présentés, savoir :

I. Le citoyen Jules Jaccard-Steiner, établi à Vuittebœuf (Vaud), s'est plaint de ce que les autorités communales exigeaient de lui le paiement d'un écolage pour ses enfants, alors que les enfants des bourgeois de la commune en étaient dispensés. Le recours a été déclaré bien fondé. Motifs :

1. L'art. 27 de la Constitution fédérale ne peut être invoqué dans l'espèce, attendu que d'après l'art. 4 des dispositions transitoires de cette Constitution, un délai de cinq ans est accordé aux Cantons pour introduire la gratuité de l'instruction primaire, et que ce délai n'est pas encore écoulé.

2. Aux termes de l'art. 43, 4^e alinéa, de la Constitution fédérale « le Suisse établi jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du Canton, et, avec ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune. » L'art 45, avant-dernier alinéa, statue : « Les communes ne peuvent imposer aux Suisses domiciliés sur leur territoire d'autres contributions que celles qu'elles imposent à leurs propres ressortissants. »

Or, l'école est évidemment un service public pour lequel le citoyen établi doit être traité absolument à l'égal des ressortissants de la commune et pour lequel, en conséquence, on ne peut lui réclamer d'autres contributions que celles que ces derniers seraient également tenus de payer.

3. A vrai dire, l'art. 43, 4^e alinéa, de la Constitution fédérale, excepte des droits communs à tous les habitants d'une commune, « la participation aux biens des bourgeoisies et des corporations; » mais la suppression, en faveur des bourgeois de la commune seulement, du paiement d'écolages ou de toute autre contribution destinée à un service public, ne peut être considérée à bon droit comme une forme licite de la répartition de bénéfices communaux; car en réalité, les sommes prélevées dans ces conditions sur les citoyens établis ne servent qu'à augmenter d'autant les bénéfices que se répartissent les ressortissants de la commune, ce qui ne saurait en aucune manière être compatible avec les dispositions précitées de la Constitution fédérale. (Art. 43 et 45.)

II. Le recours d'Arth, déjà mentionné plus haut, a été porté simultanément devant le Tribunal fédéral, aux termes des art. 4 et 6 de la Constitution fédérale et de divers articles de la Consti-

tution schwyzoise, et devant le Conseil fédéral, à teneur des articles 27, 49, 3^{me} alinéa, et 50, 2^{me} alinéa, de la Constitution fédérale. Le Tribunal fédéral l'a écarté, toutefois en formulant des réserves détruisant en partie l'effet des décisions de l'assemblée paroissiale d'Arth. Le Conseil fédéral a déclaré le recours bien fondé pour les motifs suivants:

1. Le Conseil fédéral est compétent pour examiner le recours au point de vue des art. 27, 49 et 50 de la Constitution fédérale, invoqués par les recourants.

2. Le 2^e alinéa de l'art. 27 parle seulement de l'instruction primaire. Mais l'autorité fédérale a le devoir d'examiner si sous l'étiquette d'école ou d'enseignement secondaire, les Cantons ne rangent pas une instruction de nature essentiellement primaire. On ne doit admettre en effet comme enseignement secondaire proprement dit que celui qui est donné à la suite de l'instruction primaire telle qu'elle est prévue par les lois et ordonnances applicables, et non point celui donné parallèlement à cette instruction primaire. Sinon, il serait facile d'éluder les prescriptions de l'art. 27 de la Constitution fédérale.

Or, dans l'espèce, il résulte de l'examen des programmes primaires et secondaires du Canton de Schwyz que l'enseignement secondaire fait réellement suite aux écoles primaires, à mesure que l'art. 2 des «Erläuternden Bestimmungen» du programme pour les écoles secondaires du 4 décembre 1873 prescrit: «In dieselben können jene Schüler und Schülerinnen aufgenommen werden, welche in Bezug auf den Besuch der *sechskursigen Primarschule* den Anforderungen der Schulorganisation Genüge geleistet haben.» Conséquemment, l'école secondaire d'Arth ne peut être envisagée comme soumise aux dispositions du 2^e alinéa de l'art. 27, qui n'ont trait qu'à l'instruction primaire.

3. Le 3^e alinéa de l'art. 27 portant: «Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance,» — s'applique évidemment à toutes les écoles publiques, quel que soit le degré de l'enseignement qui y est donné. C'est à tort que le Gouvernement de Schwyz prétend que l'école secondaire d'Arth n'est pas une école publique. Le fait qu'elle est soumise, pour son organisation, à la loi et à la surveillance de l'Etat, aussi bien que la circonstance qu'elle reçoit des subventions provenant d'administrations publiques, ne permettent pas de la considérer comme école privée.

Le caractère non confessionnel que doit avoir l'enseignement public à tous les degrés peut être envisagé sous deux points de vue: celui de l'en-

seignement lui-même et celui de la personne qui en est chargée. Or, les débats qui ont eu lieu sur la révision de la Constitution fédérale démontrent que la disposition précitée vise seulement l'enseignement lui-même et non point la personne qui le donne, attendu que diverses propositions tendant à exclure de la direction des écoles publiques soit d'une manière générale tous les ecclésiastiques, soit les personnes appartenant à des ordres religieux ont été repoussées par l'Assemblée fédérale.

Le fait que l'assemblée paroissiale d'Arth a décidé de confier les fonctions de maître secondaire au chapelain prébendaire de St-Michel, ne tombe donc pas sous le coup des dispositions du 3^e alinéa de l'art. 27, et quant à la nature de l'enseignement que ce maître donnera, on ne peut en juger à l'avance par simple présomption, mais il faudrait des faits précis, dont le contrôle fût possible.

4. Le 4^e alinéa de l'art. 49 statue: «L'exercice des droits civils ou politiques ne peut être restreint par des prescriptions ou des conditions de nature ecclésiastique ou religieuse, quelles qu'elles soient.» Cet alinéa ainsi que le reste de l'article, se rapporte aux droits individuels des citoyens, et on ne peut en déduire, comme les recourants le font, que la décision de l'assemblée paroissiale d'Arth soit inconstitutionnelle, car elle n'a pas pour effet de restreindre l'exercice des droits civils ou politiques d'aucun citoyen.

5. Le 2^e alinéa de l'art. 50 prescrit: «Les Cantons et la Confédération peuvent prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses, ainsi que contre les empiétements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat.»

Les recourants ne prétendent pas que l'ordre public et la paix entre les confessions aient été troublés par la décision incriminée, et il ne peut donc s'agir dans l'espèce que d'un empiétement de l'autorité ecclésiastique sur les droits des citoyens et de l'Etat.

L'assemblée paroissiale d'Arth ne peut être envisagée comme une autorité ecclésiastique, et en conséquence il n'y a pas, à proprement parler, dans cette décision, empiétement direct de l'autorité ecclésiastique sur les droits des citoyens et de l'Etat, mais bien plutôt cession d'un droit important de la société civile en faveur de l'église catholique, le droit de conférer, sans égard pour la confession du titulaire, des fonctions de nature toute civile comme le sont celles d'instituteur public. Or, une telle cession est inadmissible, attendu qu'elle a pour conséquence de remettre indéfiniment à l'autorité ecclésiastique catholique la direction d'une école publique, entretenue avec les deniers de tous. Le Tribunal fédéral, dans son jugement du 6 juillet 1877, a déjà réservé expressément que le titulaire des deux postes devait, en ce qui concerne ses fonctions scolaires, satisfaire aux prescriptions

de la loi schwyzoise, c'est-à-dire être régulièrement breveté et soumis à réélection périodique, et qu'en outre l'assemblée paroissiale d'Arth ne pouvait aliéner son droit de dissoudre, à la fin de chaque période de nomination du titulaire, le lien établi entre les deux fonctions. Mais cette réserve, justifiée au point de vue des institutions scolaires cantonales, n'est pas suffisante en présence de l'art. 50, 2^e alinéa, de la Constitution fédérale. Si la cession de droit décidée par l'assemblée paroissiale d'Arth était suivie d'effet, il en résulterait en fait un véritable empiétement de l'autorité ecclésiastique sur les droits de la société civile; en conséquence, la décision dont il s'agit doit être purement et simplement cassée comme inconstitutionnelle.

L'Assemblée fédérale n'a eu à s'occuper de questions scolaires qu'à l'occasion de la garantie à accorder à de nouvelles Constitutions cantonales. Le premier cas s'est présenté le 17 juin 1874 à propos de la Constitution de Zoug du 22 décembre 1873, qui fut retournée à ce Canton pour être mise en harmonie avec la nouvelle Constitution fédérale. Parmi les articles qui devaient être révisés, figuraient les art. 4, 81 et 82; le premier attribuait aux autorités ecclésiastiques le droit constitutionnel de coopérer à l'administration de l'instruction publique; le second transmettait les fonds d'école aux communes confessionnelles et déclarait que les adhérents de la confession catholique avaient seuls le droit de voter dans les affaires concernant l'école; le troisième imposait aussi aux protestants la formation de nouvelles communes scolaires confessionnelles. L'Assemblée fédérale a envisagé que « ces dispositions se heurtent contre l'art. 27 de la Constitution fédérale, qui place l'instruction *exclusivement* sous la surveillance de l'Etat, donne aux partisans de toute confession les mêmes droits et veut que leurs convictions religieuses soient respectées. »

Le second cas fut celui de la Constitution de Lucerne de l'année 1875. L'art. 3 de cette Constitution dispose:

« Le Canton pourvoit à l'instruction publique conformément à l'art. 27 de la Constitution fédérale.

« La direction des écoles publiques incombe exclusivement aux autorités de l'Etat.

« La liberté de l'enseignement privé est reconnue en principe, sous réserve de la surveillance légale de l'autorité de l'Etat, en vue d'assurer la réalisation du programme (Lehrziel) de l'école primaire publique.

« L'élection des instituteurs primaires appartient aux Communes. »

Le troisième alinéa de cet article contre lequel un recours avait été présenté, fut l'objet de discussions très vives dans l'Assemblée fédérale (voir plus haut page 58). On envisagea que cette disposition pouvait permettre aux écoles privées de se soustraire trop facilement aux prescriptions de l'art. 27, et en conséquence, la garantie ne fut accordée que sous la réserve suivante:

« Aux termes de l'art. 27 de la Constitution fédérale, l'instruction primaire *tout entière* doit être sous la direction de l'Etat; ainsi donc, l'art. 3 de la Constitution lucernoise ne peut pas avoir pour effet de restreindre d'une manière quelconque cette prescription. »

La même réserve a été ensuite mise à la garantie:

1^o de la Constitution du Valais du 26 novembre 1875, dont l'article 11 dispose:

« L'instruction publique est placée sous la direction et la haute surveillance de l'Etat.

« L'instruction primaire est obligatoire et gratuite.

« La liberté d'enseignement est garantie sous réserve des dispositions de la loi. »

2^o de la Constitution de Schwyz du 11 juin 1876, dont l'article 100 porte: « Le choix des instituteurs appartient aux mêmes autorités que précédemment. » Or, ces autorités sont parfois les paroisses, parfois les conseils communaux.

3^o de la Constitution de Unterwalden-le-Bas du 2 avril 1877, dont l'art. 26, 2^{me} alinéa, porte: « La liberté de l'instruction privée est reconnue en principe, sous réserve du droit de surveillance légale de l'Etat en ce qui concerne l'observation du programme

« des études de l'école primaire. Restent réservées aussi les prescriptions de la loi fédérale. »

De plus, le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale, qui discutera la question dans sa prochaine session un autre considérant conçu comme suit :

« L'art. 79 de cette Constitution, en tant qu'il exclut la nomination périodique des instituteurs dont les fonctions sont attachées à une prébende, est en contradiction avec l'art. 27 de la Constitution fédérale, qui exige que l'instruction primaire soit placée *exclusivement* sous la direction de l'autorité civile », et arrive à la conclusion suivante :

« Le Grand Conseil du Canton d'Unterwalden-le-Bas est invité à mettre la nouvelle Constitution de ce Canton, en ce qui concerne son art. 79, en harmonie avec la Constitution fédérale et à communiquer plus tard le texte de cette révision. »

Rappelons ici que la loi militaire s'occupe aussi de l'école à divers points de vue :

1^o Dans son art. 2, litt. e, elle prévoit : « Les instituteurs des écoles publiques peuvent, après avoir pris part à une école de recrues, être dispensés de tout service ultérieur, si les devoirs de leur charge le rendent nécessaire. » (art. 81.)

2^o L'art. 81 dispose : « Les Cantons pourvoient à ce que les jeunes gens, dès l'âge de dix ans jusqu'à l'époque de leur sortie de l'école primaire, qu'ils la fréquentent ou non, reçoivent des cours de gymnastique préparatoires au service militaire.

« Dans la règle, ces cours sont donnés par les régents. Ceux-ci reçoivent, dans les écoles de recrues de la Confédération (article 2) et dans les écoles normales (séminaires) des Cantons, l'instruction nécessaire pour donner cet enseignement.

« Les Cantons pourvoient, en outre, à ce que les exercices de gymnastique préparatoires au service militaire soient suivis par tous les jeunes gens, depuis leur sortie de l'école primaire jusqu'à l'âge de vingt ans.

« Dans les deux dernières années, la Confédération pourra
« y joindre des exercices de tir.

« La Confédération donnera à cet effet les directions néces-
« saires aux Cantons. »

3° L'art. 256 exempté « les instituteurs des écoles publiques
« qui, le 31 décembre 1874, avaient atteint l'âge de vingt-cinq
« ans révolus ».

Comme autre marque de son intérêt pour la question de
l'instruction populaire, il faut enfin citer la décision de l'As-
semblée fédérale, prise en décembre 1876, d'accorder un crédit
annuel de fr. 1000 en faveur de l'exposition scolaire permanente
créée à Zurich par la société du Musée industriel.

Il nous paraît en place de mentionner ici les vœux qui
sont parvenus de divers côtés au Conseil fédéral, concernant
l'exécution de l'art. 27.

La Société suisse des instituteurs (Suisse allemande), réunie
à Winterthour en septembre 1874, considérant :

« 1. Que dans la plupart des localités la durée de l'école
« est trop courte, qu'en particulier l'enseignement est souvent
« interrompu dans un âge trop peu avancé, et au moment même
« où, s'il était continué, il pourrait devenir véritablement fécond
« pour la vie pratique ;

« 2. que le nombre d'élèves confiés à un seul maître est
« souvent trop grand (parfois jusqu'à 100 et même au delà), de
« telle manière que le résultat du travail scolaire souffre sen-
« siblement d'un tel encombrement ;

« 3. que les moyens d'enseignement nécessaires, tant géné-
« raux qu'individuels, ne se trouvent souvent pas en nombre ou
« en qualité suffisante ;

« 4. qu'en général on s'occupe encore trop exclusivement
« du développement intellectuel de notre jeunesse sans vouer à
« l'éducation physique la sollicitude qu'une éducation rationnelle
« et les besoins de la défense nationale rendent nécessaire ;

« 5. que dans bien des Cantons on ne fait pas assez pour
« la préparation des instituteurs primaires, ce qui rend impos-
« sible de leur accorder la faculté désirable de pouvoir pratiquer
« librement leur profession dans toute la Suisse ;

« 6. que dans la plupart des localités les traitements des
« instituteurs sont encore si bas qu'il n'est pas possible d'attendre
« un relèvement du niveau des études tant des instituteurs que
« des écoles populaires aussi longtemps que les traitements
« n'auront pas été améliorés ; »

A pris une résolution tendant à ce qu'une loi fédérale, sans
créer une uniformité absolue, « qui ne serait pas dans l'esprit
« de la Constitution fédérale, et ne pourrait être ni appropriée
« aux circonstances particulières aux divers Cantons, ni appli-
« cable sans froisser de très légitimes intérêts », devrait cepen-
dant fixer des normes précises sur les points suivants :

« a. le minimum des années scolaires, des semaines scolaires
« et des heures d'école pour chaque semaine ;

« b. une école de perfectionnement obligatoire jusqu'à l'a-
« dolescence ;

« c. le maximum du nombre d'élèves pour un seul maître ;

« d. l'acquisition et la qualité des moyens d'enseignement ;

« e. les moyens propres à développer aussi partout dans la
« jeunesse suisse la santé physique, la force et l'adresse ;

« f. le degré de culture générale et de capacités pédagogiques
« que doit atteindre tout instituteur ;

« g. un minimum des traitements ;

« h. la manière dont la Confédération exerce son contrôle
« sur l'instruction populaire dans les Cantons soit d'une manière
« générale, soit eu égard spécialement au 3^e alinéa de l'art. 27.

« En outre, il y aurait lieu de préciser ce que l'on entend
« par l'instruction *suffisante* exigée par l'art. 27. »

Le 23 septembre de la même année, une réunion de 180
maîtres et maîtresses du Canton de Berne, tenue à Langenthal,
a formulé à peu près les mêmes vœux, et les a également
transmis au Conseil fédéral.

Le 21 novembre 1875, environ cent instituteurs et amis de l'école réunis à Brugg, ont voté une adresse au Conseil fédéral pour lui demander de présenter sans retard un projet de loi fédérale sur l'instruction primaire. Cette demande est essentiellement motivée sur l'exiguïté des traitements accordés aux instituteurs et «qui est la cause que l'école populaire ne prospère «pas, attendu que des conditions aussi peu enviables n'attirent «pas suffisamment de gens capables.»

Le 10 septembre 1877, la Société des amis de l'instruction populaire de Mendrisio, nous a fait part d'une résolution prise par elle, le 1^{er} octobre de l'année dernière, et tendant à demander instamment au Conseil fédéral la promulgation d'une loi scolaire.

En regard de ces diverses demandes, il faut mettre la résolution prise par la Société des instituteurs de la Suisse romande, qui, réunie à Fribourg en septembre 1877, s'est prononcée dans sa majorité contre l'élaboration d'une loi fédérale, qu'elle envisage comme inconstitutionnelle. Le texte de cette résolution ne nous a pas été communiqué; nous ne pouvons donc le reproduire.

IV. Etat actuel de l'instruction primaire en Suisse eu égard aux divers postulats de l'art. 27.

Les tableaux qui suivent ont été élaborés d'après les documents qui nous ont été fournis par les Cantons en réponse à notre circulaire du 6 février 1877; ils ont aussi été comparés avec la statistique de M. le professeur Kinkelin, laquelle, nous l'avons dit, ne répond plus complètement à l'état de choses actuel, mais peut encore être utilement consultée à bien des égards.

Ces tableaux ont été composés en tenant uniquement compte des divers postulats de l'art. 27. En conséquence, ils n'offrent pas un aperçu complet de l'état de l'instruction primaire en Suisse, mais simplement eu égard aux prescriptions constitutionnelles.

On y trouvera donc essentiellement *les exigences minimales* de chaque Canton pour tous les enfants sans exception; en outre, des renseignements sur la manière dont sont formés les instituteurs et institutrices, sur les preuves de capacité exigées d'eux, sur les traitements qu'ils reçoivent, sur le nombre d'heures de leçons qu'ils ont à donner, sur le nombre d'élèves que peut recevoir une école. L'enseignement de la gymnastique incombe plutôt au Département militaire fédéral, chargé par la loi militaire de l'organiser d'une manière uniforme; nous en parlons ici seulement pour mémoire. De même, nous ne nous sommes pas occupé des écoles enfantines, qui n'ont pas un caractère obligatoire et ne tombent pas sous le coup des prescriptions de l'art. 27.

En résumé donc, on ne doit chercher dans les tableaux ci-après que la réponse à la question: Comment les Cantons satisfont-ils aux cinq postulats de l'art. 27, savoir:

1. l'instruction obligatoire;
2. l'instruction suffisante;
3. la gratuité;
4. la laïcité;
5. la direction exclusive de l'école par l'autorité civile?

Il peut se faire que quelques erreurs se soient glissées dans ces tableaux; nous avons fait notre possible pour les éviter; mais nous n'avons pas toujours obtenu des Cantons des renseignements aussi précis que nous aurions désiré les avoir.

Dates des lois et principales ordonnances en vigueur dans les Cantons.

1. *Zurich.* Loi générale; 23 décembre 1859. — Loi sur les traitements des instituteurs primaires: 22 décembre 1872. — Ordonnance sur la répression des absences non justifiées: 8 juin 1870.
2. *Berne.* Loi sur l'organisation des établissements d'instruction publique: 4 juillet 1856. — Loi sur les écoles primaires publiques: 14 mai 1870. — Loi sur l'augmentation des traitements des régents et institutrices primaires: 31 octobre 1875.

3. *Lucerne.* Révisé actuellement sa loi scolaire. La loi encore en vigueur est du 25 août 1869. — Loi sur les traitements du 27 mai 1874.
4. *Uri.* Loi scolaire: 24 février 1875.
5. *Schwyz.* Loi scolaire: 12 août 1848. — Projet de révision: octobre 1876.
6. *Unterwalden-le-Haut.* Loi scolaire: 1^{er} décembre 1875.
7. *Unterwalden-le-Bas.* Loi scolaire: 16 juillet 1851.
8. *Glaris.* Loi scolaire: 11 mai 1873. — Ordonnance sur la répression des absences non justifiées: 1^{er} avril 1874.
9. *Zoug.* Loi scolaire: 28 octobre 1850.
10. *Fribourg.* Loi scolaire: 28 novembre 1874.
11. *Soleure.* Loi scolaire: 3 mai 1873. — Ordonnance sur la répression des absences: 31 décembre 1875.
12. *Bâle-Ville.* Loi sur les écoles des garçons en ville: 7 février 1870. — Loi sur les écoles de filles en ville: 7 février 1870. — Loi sur les écoles de la banlieue 13 février 1861. — Loi sur les traitements: 22 juin 1874. — Règlement sur les absences: 21 septembre 1870. — La loi scolaire est en révision.
13. *Bâle-Campagne.* Loi scolaire: 6 avril 1835. — (Deux projets de révision ont été repoussés par le peuple: 30 novembre 1873; 28 mai 1876).
14. *Schaffhouse.* Loi scolaire: 20 décembre 1850. Projet de révision du 19 mai 1876. — Loi sur les traitements: 30 mai 1873.
15. *Appenzell-Rh. ext.* Loi scolaire: 25 novembre 1862.
16. *Appenzell-Rh. int.* Loi scolaire: 8 avril 1875.
17. *St-Gall.* Loi scolaire: 8 mai 1862. — Loi sur les traitements: 30 novembre 1876.
18. *Grisons.* Loi scolaire: 2 mai 1859. — Projet de révision de 1874.
19. *Argovie.* Loi scolaire: 1^{er} juin 1865. — Ordonnances sur les absences: 1^{er} juillet 1868.
20. *Thurgovie.* Loi scolaire: 29 août 1875.
21. *Tessin.* Loi scolaire: 10 décembre 1864. — Règlement pour les écoles élémentaires: 28 août 1866.
22. *Vaud.* Loi sur l'instruction publique primaire: 31 janvier 1865. — Loi sur les traitements: 17 novembre 1875.

- | | |
|----------------|--|
| 23. Valais. | Loi scolaire: 4 juin 1873. |
| 24. Neuchâtel. | Loi sur l'instruction primaire: 17 mai 1872. |
| 25. Genève. | Loi sur l'instruction publique: 19 octobre 1872. |

A. Principe de l'obligation.

1. *Durée et division de l'école obligatoire.*

1. Zurich.

En mai, entrée des enfants qui ont atteint l'âge de 6 ans avant le 1^{er} mai. — L'école de tous les jours dure 6 ans (3 ans d'école élémentaire; 3 ans d'école réelle); puis viennent: 1. l'école de perfectionnement (3 ans); 2. l'école de chant, qui dure jusqu'à la fin de l'année scolaire dans laquelle l'élève a 16 ans révolus.

2. Berne.

Entrée dans l'école d'été des enfants qui ont atteint l'âge de 6 ans avant le 31 mars. Durée de l'école obligatoire: 9 années. — Pour les deux dernières années, les jeunes apprentis peuvent être dispensés de l'école quotidienne, à la condition qu'ils fréquentent les cours spéciaux 12 à 15 heures par semaine pendant 44 semaines. En outre, il peut être dérogé aux principes ci-dessus pour les contrées de montagnes (art. 60 de la loi).

3. Lucerne.

Entrée: avec le commencement de l'année scolaire, des enfants qui ont atteint l'âge de 6 ans avant le 1^{er} janvier. — 1^a Ecoles de demi-année réparties en 9 cours qui portent sur 7 années (savoir 2 cours d'été, 1 cours d'hiver, 1 cours d'été, 5 cours d'hiver); les élèves du 5^e et du 6^e cours d'hiver peuvent en outre être contraints de fréquenter l'école d'été un jour par semaine. 1^b Ecoles tenues toute l'année avec 6 années (plus rares que les précédentes). 2. Ecoles de répétition, ou de perfectionnement (pour les garçons) durant jusqu'à l'âge de 16 ans révolus. (D'après Kinkel, page 18, les filles suivent les écoles d'ouvrages jusqu'à 16 ans).

4. Uri.

Entrée: le 1^{er} octobre de l'année dans laquelle l'âge de 7 ans est atteint. — Ecole primaire: 6 ans. — Cours de répétition jusqu'à l'âge de 15 ans révolus (dans des cas urgents, le Conseil supérieur de l'école peut dispenser du cours).

5. *Schwyz*. Entrée: au printemps après 6 ans révolus. — Ecole primaire: 6 ans. — Ecole de répétition: 2 ans (on peut en obtenir dispense). — Il existe encore un certain nombre d'écoles de demi-journée, qui ne sont toutefois pas conformes à la loi. — Les enfants qui habitent à plus d'une lieue de l'école n'ont l'obligation de fréquenter l'école qu'une fois par jour.
6. *Unterwalden-le-Haut*. Entrée: le 1^{er} mai pour les enfants qui ont atteint 7 ans avant le 1^{er} avril. — Ecole primaire: 6 ans. — Ecole de perfectionnement: 2 ans. — Avant les examens des recrues, on donne à celles-ci 40 heures de leçons.
7. *Unterwalden-le-Bas*. Entrée obligatoire à l'âge de 8 ans; facultative dès l'âge de 6 ans. — Durée de la fréquentation obligatoire: jusqu'à 12 ans révolus.
8. *Glaris*. Entrée: au printemps pour les enfants qui atteignent 7 ans avant le 1^{er} mai. — Ecole de tous les jours: 7 ans. — Ecole de répétition: 2 ans. — Pour les filles, il y a des écoles d'ouvrages à partir de la 4^e année scolaire jusqu'à la sortie de l'école de répétition. — Dans les écoles de demi-journée, qui ne peuvent être tenues que moyennant une autorisation spéciale, l'obligation est prolongée d'une année.
9. *Zoug*. Entrée: durant l'année dans laquelle l'âge de 6 ans est atteint. — Ecole primaire: 6 ans. — Ecole de répétition: 3 ans. — Une dispense de l'école primaire peut être accordée après la 5^e année; mais la fréquentation de l'école de répétition est alors exigée.
10. *Fribourg*. De l'âge de 7 ans révolus à celui de 15 ans révolus. — Les élèves suffisamment développés, dont le travail est indispensable aux parents, peuvent être dispensés avant le temps par la commission scolaire, d'accord avec l'inspecteur.
11. *Soleure*. Entrée: au 1^{er} mai de l'année dans la première moitié de laquelle l'enfant atteint sa 7^e année. — Durée de l'école pour les garçons: 8 ans; pour les filles: 7 ans. (Dans le district de Bucheggberg l'obligation dure jusqu'après l'admission à la

Sainte-Cène; en fait 9 années). — Ecole de répétition pour les garçons jusqu'à l'âge de 18 ans révolus. — Ecole d'ouvrages pour les filles depuis la 2^e année scolaire jusqu'une année au delà des 7 années d'école primaire.

12. *Bâle-Ville.*

Entrée: 1^{er} mai de l'année dans laquelle l'âge de 7 ans est révolu. (On peut aussi entrer un peu plus jeune). — Ecole primaire, pour les garçons: 3 ans, puis 4 années d'école réelle; pour les filles: 4 années d'école primaire, puis 3 années d'école secondaire. — Dans la banlieue, 6 années d'école élémentaire, 2 années d'école de demi-journée.

13. *Bâle-Campagne.*

Entrée: 1^{er} mai de l'année dans laquelle l'âge de 6 ans est révolu avant le 1^{er} mai. — Ecole de tous les jours: 6 ans. — Ecole de répétition jusqu'à 15 ans révolus pour les catholiques; jusqu'à la confirmation pour les réformés.

14. *Schaffhouse.*

Entrée: pendant l'été de l'année dans laquelle jusqu'au 1^{er} mai l'âge de 6 ans a été atteint. — Ecole de tous les jours jusqu'à 14 ans révolus. — Ecole de perfectionnement pour les garçons jusqu'à 17 ans révolus; pour les filles jusqu'à la confirmation. — Ecole d'ouvrages pour les filles de 10 à 14 ans. — Les propriétaires de fabriques peuvent ouvrir des écoles de fabrique pour les enfants qui ont passé les 5 premières années d'école primaire.

15. *Appenzell-Rh. ext.*

Entrée: au 1^{er} mai après 6 ans révolus. — Ecole de tous les jours jusqu'à 13 ans accomplis. — Ecole de répétition jusqu'au commencement de l'instruction de catéchumène. — Dans quelques communes il existe des écoles d'ouvrages obligatoires pour les filles.

16. *Appenzell-Rh. int.*

Entrée: après 7 ans révolus. — Ecole primaire: 6 ans. — Ecole de répétition: 2 ans.

17. *St-Gall.*

Entrée: après 6 ans révolus. — Ecole de tous les jours: 7 années (écoles annuelles; écoles semestrielles; écoles trimestrielles: aux écoles semestrielles fait suite l'école de répétition). — Ecole de perfectionnement jusqu'à 15 ans révolus (sortie à la fin du semestre). — Ecole d'ouvrages pour

les filles depuis la 4^e année scolaire jusqu'à 15 ans révolus. — Ecole de fabrique pour les enfants occupés dans un établissement industriel. L'entrée dans une telle école ne peut avoir lieu qu'après la sortie de l'école de tous les 5 jours.

18. *Grisons.*

Entrée: après 7 ans accomplis. — Durée: jusqu'à 15 ans révolus (dispense exceptionnelle après l'âge de 14 ans). — Les écoles ne sont tenues dans la règle qu'en hiver.

19. *Argovie.*

Entrée: au 1^{er} mai de l'année dans laquelle jusqu'au 1^{er} novembre l'âge de 7 ans est atteint. — Ecole communale: 8 années. — Les écoles d'ouvrages doivent être fréquentées par les filles depuis la 3^e année scolaire. — Les propriétaires de fabriques peuvent ouvrir à leurs frais des écoles pour les enfants occupés par eux et qui ont fait leurs 6 premières années scolaires; ces écoles doivent avoir été et hiver 12 heures de durée par semaine. — Les communes ont la faculté de transformer leurs deux ou trois classes supérieures en écoles de perfectionnement obligatoire.

20. *Thurgovie.*

Entrée: au printemps de l'année dans laquelle jusqu'au 1^{er} avril l'âge de 6 ans est atteint. — Ecole de tous les jours: 6 années, été et hiver. — Puis, 3 années pour les garçons et 2 années pour les filles, d'école de tous les jours en hiver et d'école de perfectionnement en été. — Puis, pour les garçons, encore 3 années d'école de perfectionnement, durant du 1^{er} novembre à fin février. (Dispenses exceptionnelles). — Ecole de chant pour les garçons et les filles de 10 à 15 ans. — Ecole d'ouvrages pour les filles de 9 à 15 ans. — Ainsi, en tout pour les garçons, 12 années; pour les filles, 8 années et une année d'école de chant et d'ouvrage.

21. *Tessin.*

Entrée: en automne de l'année où jusqu'au 1^{er} novembre, l'âge de 6 ans est atteint. — Durée de l'obligation: jusqu'à 14 ans révolus. — Pour les enfants empêchés de fréquenter l'école parce qu'ils sont en apprentissage ou occupés à des travaux agricoles, il y a des écoles de répétition, et par-tout des écoles de jours fériés; en outre des écoles

du soir dans les communes où il y a 10 garçons et plus.

22. Vaud.

Entrée: dans l'année où, jusqu'au 1^{er} novembre, l'âge de 7 ans est révolu. — Sortie: à la fin de l'année scolaire, lorsque jusqu'au 1^{er} novembre l'âge de 16 ans est atteint. — Le Département de l'instruction publique peut dispenser des élèves avancés lorsque les circonstances de famille le réclament. Sous les mêmes conditions, les commissions locales peuvent dispenser de la fréquentation en été des enfants âgés de plus de 12 ans et occupés aux travaux agricoles; mais ils doivent suivre l'école, 2 fois 3 heures chaque semaine. — L'école est dans la règle tenue toute l'année. — Les hameaux éloignés d'une demi-lieue et plus de l'école communale et qui ont au moins 20 élèves doivent avoir une école d'hiver (de St. Martin à Pâques). — Où il y a au moins 40 élèves, on doit tenir une école semestrielle d'ouvrages et d'économie domestique (pour les filles); où il y a plus de 60 élèves, cette même école doit être tenue toute l'année. — Si une école à dédoubler compte seulement 90 enfants, il suffit de créer une école d'hiver pour les plus jeunes élèves.

23. Valais.

De 7 ans révolus à 15 ans révolus, école primaire subdivisée comme suit: 1^{er} degré: durée 6 mois; 1 maître. 2^e degré; durée plus de 6 mois et 1 maître ou 6 mois avec plusieurs maîtres. 3^e degré: durée plus de 6 mois et plusieurs maîtres. Le Conseil d'Etat décide, suivant les circonstances, à quel degré chaque école doit appartenir. — De 15 à 20 ans, les jeunes gens doivent suivre l'école de répétition.

24. Neuchâtel.

De 7 ans révolus à 16 ans révolus. — Toute commune qui compte plus de 40 enfants astreints à fréquenter l'école doit avoir une école tenue toute l'année (ailleurs, on permet des écoles temporaires d'hiver ou d'été). — Après 13 ans, les enfants qui ont prouvé par un examen qu'ils possèdent des connaissances primaires suffisantes, peuvent entrer en apprentissage, mais ils doivent fréquenter les

écoles d'apprentis 10 heures par semaine toute l'année jusqu'à 16 ans révolus. — Les enfants âgés de plus de 12 ans et qui ont un développement intellectuel suffisant, peuvent être dispensés de l'école d'été en vue des travaux de la campagne, mais ils doivent néanmoins fréquenter l'école en été 6 heures par semaine.

25. *Genève.*

Ecole obligatoire de 6 ans révolus à 13 ans révolus. — Ecoles primaires et écoles secondaires en grand nombre pour filles et garçons.

2. *Nombres d'heures d'école par semaine.*

1. *Zurich.*

Ecole élémentaire: 1^{re} classe 18 à 20 h.; 2^e et 3^e classe 21 à 24 h., — Ecole réelle: 24 à 27 h. — Ecole de perfectionnement: 8 h. — Ecole de chant: 1 h. Premier degré (3 années): en été 3 à 4 heures par jour; en hiver 4 à 5. — Deuxième et troisième degré: en été au moins 3 h., en hiver 5 à 6 par jour. Il doit être accordé pour l'instruction des catéchumènes (en vue de la confirmation) deux demi-journées par semaine en hiver. — Le plan des leçons fixe en été: 18 h. par semaine, plus 2 h. de gymnastique, pour les garçons; 3 à 6 h. d'école d'ouvrages pour les filles; — en hiver: pour le 1^{er} degré 27 h.; pour le 2^e et le 3^e degré 29 à 32 h., plus une heure de gymnastique pour les garçons, et 3 à 6 h. d'école d'ouvrages pour les filles (le maximum d'heures pour les filles est fixé à 33 h.).

3. *Lucerne.*

Ecole d'été: 22 à 25 h. — Ecole d'hiver: 27 à 30 h. — Ecole de répétition: une demi-journée en hiver.

4. *Uri.*

Ecole primaire: 18 h. — Cours de répétition: 2 h.

5. *Schwyz.*

Ecole primaire: 30 h. dans la règle (nombreuses exceptions). — Cours de répétition: 4 h. (en 2 fois).

6. *Unterwalden-le-Haut.*

Minimum de 20 h. (pour les écoles principales dans les communes). — Les heures prises par les fêtes ecclésiastiques, etc. doivent être remplacées autant que possible. — Les écoles de demi-journée doivent avoir au moins 18 h. par semaine. — Ecoles de perfectionnement: 120 h. par année.

7. *Unterwalden-le-Bas.* L'école d'hiver doit durer autant que possible 4 h. par jour.
8. *Glaris.* Ecole primaire: 3 à 4 h. par jour pour les 2 premières années à l'exception du samedi et des jours pris par l'école de répétition; puis, sous la même exception 5 à 6 h. (non compris la gymnastique). — Ecole de répétition: 2 matinées ou un jour entier (ce jour ne peut être un samedi). — Ecole d'ouvrages: 6 h. (3 h. seulement lorsque l'école a dû être dédoublée). — Ainsi: 12 à 16 h. par semaine pour les deux premières années; 20 à 24 h. pour les autres années.
9. *Zoug.* Ecole primaire: 18 à 25 h. — Ecole de répétition: 3 h.
10. *Fribourg.* 2½ h. matin et après-midi pendant 5 jours au moins. — A la campagne, on peut en été se borner à 3 h. par jour (avant-midi).
11. *Soleure.* Hiver: 24 h. pour les 2 premières années; puis 30 h.; — été: 24 h. pour les 4 premières années, puis 12 h. — Ecole d'ouvrages: 4 h. pour les 3 premières années, puis 6 h. — Ecole de perfectionnement: 4 h. (en deux fois).
12. *Bâle-Ville.* Ecole primaire en ville (garçons): 20 à 26 h.; (filles): 24 h. dans la classe inférieure, 26 h. dans les trois supérieures. — Ecole réelle en ville (garçons): 24 à 30 h.; école secondaire en ville (filles): 24 à 30 h. — Ecole élémentaire dans la banlieue: 22 h. pour les 2 classes inférieures, 26 à 28 h. pour les 4 classes supérieures. — Ecole de demi-journée (banlieue): 18 h. (avant midi).
13. *Bâle-Campagne.* Ecoles de tous les jours: 26 h. — Ecole de répétition: 6 h. — En outre, une heure spéciale de chant pour tous les enfants depuis l'âge de 10 ans.
14. *Schaffhouse.* En hiver: 30 h. (pour la 1^{re} année 24 h.); — en été: 20 h. pour les 5 premières années, 6 h. pour les 3 dernières. — Ecole de perfectionnement: garçons 6 h.; filles 3 h. — Ecole d'ouvrages 2 à 4 h. — Ecole de fabrique: 8 h. jusqu'à 15 ans révolus; ensuite 4 h.
15. *Appenzell-Rh. ext.* En hiver: 3 h., en été 3½ h. par jour avant-midi pendant 5 jours. — Ecole de répétition: un jour.

(Les filles qui ont une demi-journée d'école d'ouvrages sont dispensées pour le même temps de l'école de répétition).

16. *Appenzell-Rh. int.*

L'école devrait être tenue de 5 à 6 h. par jour; mais comme il paraît n'y avoir guère que des écoles de demi-journée, il faudrait compter la moitié moins. — Il y a de plus une demi-journée libre par semaine. — Ecole de répétition: une demi-journée par semaine.

17. *St-Gall.*

Ecole de tous les jours: 18 à 33 h. (enseignement religieux y compris), savoir: 1^{re} classe: 18 h.; 2^e: 20 h.; 3^e: 24 h.; 4^e à 7^e: 27 h., plus les leçons d'ouvrages du sexe, etc. — Ecole de répétition et de perfectionnement: 6 h. (enseignement religieux et leçons d'ouvrages non compris). — Ecole de fabrique: 6 h.

18. *Grisons.*

Ecole inférieure: 22 h. — Ecole moyenne et supérieure: 28 h.

19. *Argovie.*

Été: 6 premières années 15 h. (17 d'après le plan des leçons); 2 dernières années 12 h. (14 d'après le plan); — hiver: 2 premières années 18 h. (19); 6 dernières années 24 h. (26). — Les jeunes filles astreintes à suivre l'école d'ouvrages doivent avoir en tout: 15 h. en été et 27 en hiver, y compris les heures d'ouvrages (3 en été, 6 en hiver). — L'enseignement religieux est en dehors des heures d'école. — Ecole de fabrique: été et hiver 12 h., dont 4 pour les ouvrages du sexe.

20. *Thurgovie.*

Ecole de tous les jours: 10 h. en hiver et 9 demi-journées de 3 h. en été (de 2 h. pour la première année, ainsi que la deuxième année lorsque l'école compte plus de 80 enfants). Dans les écoles non dédoublées, tous les élèves peuvent exceptionnellement ne recevoir que 4 h. de leçons par jour, mais dans ce cas l'école doit durer 42 semaines. — Ecole complémentaire: une matinée, soit 4 h. par semaine (non compris le chant). — Ecole de perfectionnement pour les jeunes gens: 4 h. — Ecole de chant: 1 h. — Ecole d'ouvrages: 2 fois 3 h.

21. *Tessin.*

Pour les écoles durant seulement six mois dans l'année: 6 h. par jour; — pour celles durant 8

- mois: 5 h.; — pour celles de 9 ou 10 mois: 4 h. —
Ecole du soir: 2 h. 6 fois par semaine. — Ecole
des jours fériés: 2 h. en hiver, 3 h. en été.
Maximum: 33 h. par semaine.
22. *Vaud.*
23. *Valais.*
Pour les écoles du 1^{er} et du 2^e degré: 21 h. pour
la première année, 30 h. pour les suivantes, heures
réparties sur 5 jours et demi par semaine. — Pour
les écoles du 3^e degré: 20 h. pour la première
année, 26 pour les suivantes pendant 5 jours par
semaine. — Ecole de répétition: 3 fois 2 h. par
semaine dans les mois de décembre, janvier et
février; le reste de l'année, 2 fois 2 h.
24. *Neuchâtel.*
Ecole primaire: de 24 à 30 h. (sans l'enseignement
religieux). — Ecole d'apprentis: 10 h. par semaine,
de jour. — Ecole de répétition d'été (pour les en-
fants de plus de 12 ans occupés aux travaux agri-
coles): 6 h.
25. *Genève.*
Maximum de 6 heures par jour.

3. *Nombre de semaines d'école par année.*

1. *Zurich.* 44 semaines. — 8 semaines de vacances.
2. *Berne.* Minimum: 32 semaines, soit: école d'été, mini-
mum 12 semaines; école d'hiver, minimum 20
semaines.
3. *Lucerne.* Cours d'été: 90 jours; cours d'hiver: 100 jours;
cours annuel: 200 jours.
4. *Uri.* 30 semaines.
5. *Schwyz.* D'après la loi: 44 à 46 semaines, mais dans la
pratique moins.
6. *Unterwalden-le-Haut.* 42 semaines.
7. *Unterwalden-le-Bas.* Ecole d'hiver: du 2 novembre à fin avril. —
Où il n'y a pas d'école d'été, on doit donner des
heures de répétition. On peut dispenser de l'école
d'été.
8. *Glaris.* 46 semaines. — 6 semaines de vacances.
9. *Zoug.* Ecole primaire: 42 semaines. — Ecole de répé-
tition: 8 mois.
10. *Fribourg.* 42 semaines. — 10 semaines de vacances. — A
la campagne, on peut donner jusqu'à 12 semaines
de vacances, mais il doit y avoir, après 2 à 3

- semaines de vacances, de nouveau une semaine d'école au moins.
11. *Soleure.* Vacances de l'école primaire : du 15 avril au 1^{er} mai, et du 15 septembre au 20 octobre (pour les 5 dernières années du 15 septembre au 1^{er} novembre). — Les écoles de perfectionnement sont seulement tenues de novembre en mars.
12. *Bâle-Ville.* 42 semaines. — 8 semaines de vacances.
13. *Bâle-Campagne.* 46 semaines. — 6 semaines de vacances.
14. *Schaffhouse.* 44 semaines. — 8 semaines de vacances. — L'école de perfectionnement dure de la 1^{re} semaine de novembre jusqu'à la Chandeleur (soit 3 mois). — L'école d'ouvrages a la même durée que l'école d'hiver.
15. *Appenzell-Rh. ext.* 49 semaines, soit 3 semaines de vacances, et pour les catholiques leurs jours fériés.
16. *Appenzell-Rh. int.* Ici 42 semaines, là 8 mois, là 6 mois, temps durant lequel des vacances sont encore prévues par l'ordonnance scolaire (art. 9).
17. *St-Gall.* Ecoles tenues toute l'année : 42 semaines, soit 10 semaines de vacances. — Ecole de trois trimestres : 39 semaines. — Ecole semestrielle : 26 semaines. — Ecole de répétition : 18 semaines.
18. *Grisons.* 24 semaines en hiver.
19. *Argovie.* 42 semaines, soit 10 semaines de vacances. — Ecole de fabrique : 48 semaines, soit 4 semaines de vacances.
20. *Thurgovie.* 40 à 42 semaines. — L'école d'hiver doit durer au moins 20 semaines.
21. *Tessin.* Les vacances sont de 6 à 10 semaines pour l'école élémentaire. — Les écoles du soir doivent avoir en hiver une durée de 4 mois. — Les écoles des jours fériés doivent être tenues pendant 10 mois.
22. *Vaud.* 42 semaines, soit 8 semaines de vacances.
23. *Valais.* Depuis le 2 novembre au moins 6 mois. — Ecole de répétition : minimum du 1^{er} décembre au 1^{er} avril.
24. *Neuchâtel.* 44 à 46 semaines, soit 6 à 8 de vacances pour les écoles tenues toute l'année. — Les écoles temporaires doivent avoir une durée d'au moins 5 mois.
25. *Genève.* 44 à 46 semaines.

4. *Répression des absences non justifiées.*

1. *Zurich.*

Toute absence d'une demi-journée ou trois retards non justifiés comptent pour une absence. Si deux jours après, l'absence n'est pas excusée, elle est punissable. Après 4 absences dans le semestre, avertissement écrit aux parents; après 7 absences menace d'une amende de police; après 10, amende.

2. *Berne.*

Si les absences non excusées s'élèvent, pendant un mois en hiver ou 4 semaines en été, à plus du sixième du nombre des heures de leçon, la Commission d'école se borne, pour la première fois, à adresser un avertissement écrit. Mais s'il y a des absences ultérieures pendant le même semestre et qu'elles dépassent par mois le sixième du nombre des leçons, ou si les absences non excusées dépassent le tiers du nombre des leçons pendant un mois du semestre d'hiver, ou pendant 4 semaines du semestre d'été, le délinquant est dénoncé au préfet sans avertissement préalable.

3. *Lucerne.*

Les parents négligents sont avertis, puis punis d'une amende allant jusqu'à 10 fr. ou de la prison. Après deux condamnations à l'amende dans le même semestre, si la négligence continue, le préfet punit de son chef suivant la loi de police ou défère au tribunal de district. Il n'est pas dit dans la loi après combien d'absences l'avertissement, puis la répression ont lieu.

4. *Uri.*

La loi se borne à rendre les parents, etc., responsables pour la fréquentation de l'école (art. 21). Les rapports de gestion ne mentionnent pas de mesures prises contre les absences non justifiées.

5. *Schwyz.*

D'après la loi de 1848, art. 28: 5 demi-journées d'absences non justifiées entraînent un avertissement; en cas de récidive, amende de 50 centimes à 5 fr.; elle peut être transformée en prison. Dans les cas de résistance durable, les contrevenants sont déférés aux tribunaux.

6. *Unterwalden-le-Haut.* Les parents ou tuteurs dont les enfants ont plusieurs absences non justifiées sont cités devant le

Conseil scolaire ou avertis par écrit. En cas de récidive, poursuite à l'amende conformément aux art. 25 et 104 de la loi de police.

7. *Unterwalden-le-Bas.*

La loi dit simplement que les parents négligents doivent être signalés au Conseil communal, et, en cas de besoin, au gouvernement. Les enfants dont les parents sont assistés peuvent être conduits à l'école par la police en cas d'absences récidivées.

8. *Glaris.*

Après 5 jours d'absences non motivées dans une année s'il s'agit de l'école de tous les jours, et 2 jours dans une année s'il s'agit de l'école de répétition, avertissement écrit ou oral. Si dans la même année, après l'avertissement, il se produit 4 jours d'absence (2 jours pour l'école de répétition), citation devant le président de la Commission scolaire. Puis, en cas de récidive dans la même année pour 3 jours (un jour dans l'école de répétition), plainte au tribunal de police, amende de 4 à 10 fr. et en cas de récidive le double.

9. *Zoug.*

Après plusieurs absences non motivées récidivées (nombre non indiqué), avertissement; puis, dénonciation au Conseil communal, qui punit d'un à quatre francs, ou si les parents sont pauvres, d'un à deux jours de prison. En cas de récidive, le double.

10. *Fribourg.*

Avertissement lorsque les absences se répètent (nombre non indiqué); puis, amende de 10 à 20 cent. par chaque demi-jour; en cas de non-acquittement d'amende, 24 heures de prison. En cas de résistance obstinée condamnation par le préfet de 24 heures à 10 jours de prison, et dans les cas plus graves poursuite devant le juge pénal.

11. *Soleure.*

Après une seconde demi-journée dans le même mois, avertissement du maître aux parents par le gendarme, le garde-champêtre, l'huissier communal. Les gendarmes sont tenus, dans leur visite hebdomadaire, de ramener à l'école les enfants qui manquent sans motifs et ils perçoivent en

autre 20 cent. d'amende des parents. A la fin de chaque mois, le maître transmet au juge de paix et au président du tribunal la liste des absences; il peut du reste porter plainte dans le courant du mois. Le juge de paix prononce une amende et transmet la liste au président de tribunal, qui peut élever l'amende. Celle-ci est de 50 centimes à 20 francs, et doit être payée dans le courant du mois; elle peut être convertie en prison.

12. *Bâle-Ville.*

Après 4 absences non justifiées dans le semestre, avertissement aux parents; puis avis à l'inspecteur, qui cite les parents et les exhorte. Si ce moyen reste infructueux, dénonciation à l'autorité compétente.

13. *Bâle-Campagne.*

Si un enfant a dans un mois plus de 3 absences non justifiées (les absences non justifiées pendant 6 demi-journées ne sont pas punissables), les parents sont punis de 7 1/2 centimes à 1 fr. 50 par absence; l'amende peut être convertie en prison.

14. *Schaffhouse.*

Toute absence non justifiée à l'école de tous les jours est punie de 10 cent. d'amende; à l'école de perfectionnement de 20 cent. S'il y a plus de 3 absences dans le mois, l'autorité communale condamne à une amende qui peut aller jusqu'à 4 fr. 20 et à la prison, qui peut aller à 2 fois 24 heures.

15. *Appenzell-Rh. ext.*

Les absences non justifiées dans une durée d'une année jusqu'à 10 pour les écoles de demi-journée, jusqu'à 20 pour les écoles d'une journée entière et jusqu'à 3 pour les écoles de répétition, donnent lieu à un avertissement. 5, 10 et 2 absences récidivées sont punies par le juge; les pénalités ne sont pas indiquées.

16. *Appenzell-Rh. int.*

Avertissement après 10 absences dans les écoles de demi-journée, 20 dans celles tenues deux fois par jour, si les absences se produisent dans le même semestre. Puis amende de 1 à 5 fr., qui peut être convertie en prison.

17. *St-Gall.*

Après 3 absences non justifiées à l'école de tous les jours, et 2 aux écoles de travail, de répétition ou de perfectionnement dans le courant de deux semaines, ou bien 6 absences, soit 4, dans un délai plus long, avertissement; puis amende de 1 à 5 fr., et après deux amendes, poursuite à une amende qui peut aller jusqu'à 30 fr. ou être convertie en prison.

18. *Grisons.*

Toute absence non justifiée paie 10 cent.; en cas de récidives, de 20 cent. à 1 fr. par jour. Si l'amende n'est pas payée, dénonciation à l'autorité judiciaire.

19. *Argovie.*

Une absence par mois n'est pas punissable. Après 3 dans le mois, avertissement. Au delà de 3, amende de 20 cent. par absence. Si l'absence se renouvelle dans l'année, amende jusqu'à 50 cent. par absence. La Commission scolaire peut punir dans un mois jusqu'à 6 absences, dans le semestre d'été jusqu'à 12, dans le semestre d'hiver jusqu'à 15. Au delà de ce nombre, le cas est porté au tribunal qui peut condamner de 60 cent. à 1 fr. par absence ou à la prison pour la même peine. En cas de récidive, la prison est de règle.

20. *Thurgovie.*

Toute absence non justifiée dans les 3 jours est punissable dès qu'il y en a 10 dans l'école de tous les jours, 6 dans le cours d'hiver, 4 dans les écoles de perfectionnement, de chant et d'ouvrages du sexe. 20 cent. par absence pour l'école de tous les jours, pour les autres 40 cent. Les personnes qui ne paient pas, ou qui tout en payant, continuent à négliger d'envoyer leurs enfants plus de 30 demi-journées (8 pour les dernières écoles), ou qui sont en état de récidive, peuvent être condamnées à l'amende jusqu'à fr. 30 ou à la prison jusqu'à 10 jours.

21. *Tessin.*

Retards ou absences non justifiés sont punis soit par le maître, soit par l'autorité communale de 5 à 20 cent.; en cas de récidive, le double. Le subside de l'Etat peut être retiré aux écoles dans lesquelles il y a trop d'absences.

22. *Vaud.* Après 4 absences dans le mois, citation devant la commission locale; en cas de non-comparution, dénonciation au Préfet et amende de fr. 3. A récidive dans l'année, 10 cent. par absence. A une seconde récidive dans l'année, amende doublée. Pour toute nouvelle récidive dans l'année, fr. 20.
23. *Valais.* Toute absence non justifiée est punie de 20 cent. d'amende. En outre, les parents et tuteurs qui négligent gravement l'instruction de leurs enfants ou pupilles peuvent être condamnés à une amende de 10 à 30 francs.
24. *Neuchâtel.* Chaque semaine au moins une fois, les parents sont avisés de toute absence non justifiée de l'élève au moyen d'un formulaire détaché d'un registre à souche. Si une absence non justifiée se renouvelle dans les trois mois, il y a citation devant le juge de paix, qui peut prononcer une amende de fr. 2. En cas de récidive dans les 6 mois, l'amende est de fr. 5. Après deux condamnations à fr. 5 dans la même année, prison jusqu'à 3 jours, et en cas de récidive, jusqu'à 30 jours. Cette dernière peine est prononcée par le tribunal correctionnel.
25. *Genève.* Les parents et tuteurs dont les enfants ne fréquentent pas assidûment l'école, sont, après un avertissement, condamnés à des peines de police.

5. *Moyenne des absences par élève.*

1. *Zurich.* 1875/76. Ecole de tous les jours: 11,5. — Ecoles complémentaires: 3,09. — Ecoles de chant: 3. — Ecoles d'ouvrages: 3,7.
2. *Berne.* 1875/76. Absences excusées: hiver, 10,4; été, 3,7; non excusées: hiver, 9,2; été, 8,2.
3. *Lucerne.* 1874/75. (Pour 3 circonscriptions sur 4). Absences excusées: hiver, 8,2; été, 6. — non excusées, hiver, 4,4; été, 5,2.
4. *Uri.* 1875. (Approximativement) excusées: 8; non excusées: 3, mais seulement pour 120 jours d'école en moyenne.
5. *Schwyz.* 1875/76. Ecoles de tous les jours: excusées, 11; non excusées, 6. — Ecoles de répétition?

6. *Unterwalden-le-Haut.* 1875/76. Le rapport officiel dit (page 6) que les rôles ne sont pas tenus fidèlement, mais évalue la moyenne à 15 absences par élève.
7. *Unterwalden-le-Bas.* 1876. Le rapport de l'inspecteur (page 10) signale les absences comme la plaie des écoles du canton, mais ne donne aucun renseignement précis.
8. *Glaris.* 1874/75. Ecoles de tous les jours: excusées, 5,76; non excusées, 1,61. — Ecoles de répétition: excusées, 1,14; non excusées, 0,95.
9. *Zoug.* 1875. Ecoles primaires: excusées, 9,5; non excusées, 3,5. — Ecoles de répétition?
10. *Fribourg.* 1876. 14,66, dont 6,25 sont illégitimes.
11. *Soleure.* 1875/76. 18,88, dont 8,06 non justifiées.
12. *Bâle-Ville.* 1875. Approximativement 15 absences, presque toutes justifiées.
13. *Bâle-Campagne.* 1875. Justifiées 27,1; non justifiées 1,8; ensemble 28,9.
14. *Schaffhouse.* 1875. 13,3, dont seulement 1,16 non justifiées (10,34 ont pour cause la maladie).
15. *Appenzell-Rh. ext.* 1875/76. Ecoles de tous les jours: hiver, excusées 5, non excusées 2; été, excusées 4, non excusées 2; retards 1,48 et 1,05. — Ecole de répétition, non excusée 1.
16. *Appenzell-Rh. int.* — Aucune indication officielle.
17. *St-Gall.* 1875. Ecoles de tous les jours: 12,48, dont 2,5 non justifiées. — Ecoles complémentaires: 5,32. — Ecoles d'ouvrages: 2,31.
18. *Grisons.* 1876. Le rapport officiel (page 17) parle d'un grand nombre d'absences motivées à cause des grandes neiges. Absences non justifiées dans un petit nombre de communes.
19. *Argovie.* 1875. 11 $\frac{1}{4}$ dont 2,3 non justifiées.
20. *Thurgovie.* 1875/76. (Approximativement) 12,5, dont 2,8 non justifiées pour les écoles de tous les jours; 1,8, dont 1,2 non justifiées pour les écoles de répétition; — 2,4, dont 1,2 non justifiées pour les écoles de chant; — 1,2, dont 0,5 non justifiées pour les écoles d'ouvrages.

- | | | |
|-----------------------|----------|---|
| 21. <i>Tessin.</i> | 1875. | Le rapport officiel (page 28) mentionne les absences comme très fréquentes, mais n'en donne pas le nombre. |
| 22. <i>Vaud.</i> | 1875. | Le rapport officiel (page 37) dit que la fréquentation laisse à désirer dans beaucoup d'endroits, mais ne donne pas de chiffres. — En 1874: non excusées, 8,15 en été, 4,55 en hiver. |
| 23. <i>Valais.</i> | 1874/75. | 23,3, dont le plus grand nombre sont justifiées. |
| 24. <i>Neuchâtel.</i> | 1874/75. | 23 absences justifiées et 23 non justifiées. |
| 25. <i>Genève.</i> | 1875/76. | Les présences varient de 91 $\frac{7}{10}$ à 94 $\frac{7}{10}$ pour cent présences possibles. |

B. Programmes (instruction suffisante).

Sous ce titre, il faudrait ranger:

- 1° tous les objets d'enseignement obligatoires ou facultatifs;
- 2° les indications principales des programmes généraux;
- 3° les titres des manuels employés dans les diverses écoles.

Mais ces données, reproduites en détail pour chaque Canton, seraient très longues et fastidieuses. Il est à remarquer en effet:

1° que les objets d'enseignement sont presque partout les mêmes, et que l'essentiel n'est pas de savoir ce qui est enseigné, mais comment cela est enseigné.

2° qu'on peut dire la même chose des programmes généraux qui peuvent être fort beaux sur le papier, et nuls en réalité.

3° que les manuels demanderaient un examen très détaillé qu'il n'est pas possible d'entreprendre en ce moment, mais qui devra être fait une autre année.

Nous renvoyons, pour se rendre compte des résultats obtenus dans les Cantons, à la statistique des examens des recrues reproduite ci-dessous.

Il est certain que l'enseignement ne peut être suffisant si le maître n'est pas suffisamment capable; s'il a trop d'élèves; s'il a trop de leçons à donner. De plus, il y a bien des chances

pour qu'il ne soit pas suffisamment capable s'il est trop mal rétribué. Nous allons donc donner sous différentes rubriques un aperçu de ces différents côtés de la question.

a) *Preuves de capacité exigées des régents.*

1. *Zurich.*

Il existe un séminaire pour la formation d'instituteurs primaires. Celui qui veut entrer dans le corps enseignant primaire doit subir un examen théorique et pratique devant une commission nommée à cet effet par la Direction de l'éducation, conformément à un règlement.

2. *Berne.*

Il existe des Ecoles normales destinées à former théoriquement et pratiquement les jeunes gens des deux sexes désirant se vouer à la carrière de l'enseignement. Quiconque veut enseigner dans une école primaire doit être breveté, à la suite d'un examen spécial subi dans le Canton. Voyez: *Règlement pour les examens en obtention de diplôme d'instituteurs et d'institutrices primaires dans le Canton de Berne*, du 28 novembre 1872.

3. *Lucerne.*

Les jeunes gens convenablement préparés pour la carrière de l'enseignement sont admis à l'école normale, d'où, théoriquement et pratiquement formés, ils sortent comme instituteurs. Un certificat de capacité est exigé lors de la nomination d'un instituteur ou d'une institutrice. Ce certificat consiste en un brevet qui peut être délivré, à la suite d'un examen, à l'instituteur ayant pratiqué provisoirement pendant une année, ou sur la présentation de certificats ou témoignages spéciaux, par le Conseil d'éducation.

4. *Uri.*

Un brevet de capacité est exigé de quiconque veut enseigner dans le Canton. Ce brevet est délivré par le Conseil d'éducation sur la présentation de certificats ou à la suite d'un examen et donne le droit de desservir une place dans les écoles communales de tout le Canton. Les instituteurs et les institutrices en fonctions doivent également subir un examen sur la demande du Conseil d'éducation. Le Conseil d'éducation établira un

règlement pour les examens d'instituteurs. — *Lettre du Gouvernement d'Uri au Conseil fédéral* du 21 juillet 1873 « Un nombre toujours croissant d'instituteurs ont été formés à l'école normale de Schwyz et les jeunes gens capables désirant se vouer à l'enseignement sont encouragés par des bourses cantonales ».

5. *Schwyz.*

Une école normale a pour but de former des instituteurs primaires capables. Les instituteurs qui veulent enseigner doivent produire un brevet délivré par le Conseil d'éducation sur un rapport de la commission d'examen nommée par ce Conseil. Le brevet ne peut être délivré qu'à des personnes de confession catholique ayant subi un examen et il n'est valable que pour 1—3 ou 4—6 ans, suivant le résultat du dit examen. Les ecclésiastiques prébendaires doivent, sur la demande de la commission et en présence de leur doyen, subir un examen ou engager un remplaçant breveté.

6. *Unterwalden-le-Haut.*

La condition pour la nomination d'un instituteur est un brevet de capacité délivré par le Conseil d'éducation pour un temps plus ou moins long suivant les aptitudes du candidat, et après un examen que le Conseil lui fait subir sur les branches en question.

7. *Unterwalden-le-Bas.*

Les candidats à une place d'instituteur doivent présenter un certificat de capacité qui leur est délivré par le Conseil cantonal d'école à la suite d'un examen subi devant une commission spéciale nommée par ce Conseil. Nul ne peut être nommé à une place d'instituteur s'il n'est en possession de ce certificat, à moins que ce ne soit un ecclésiastique.

8. *Glaris.*

Dans le but de former des instituteurs capables, le Conseil cantonal d'école délivre suivant les besoins, des bourses aux jeunes gens bien disposés afin de leur permettre de fréquenter des écoles normales. — Tout instituteur qui veut fonctionner dans les écoles publiques du Canton doit produire un certificat de capacité délivré par le Conseil cantonal d'école au candidat, après lui avoir fait

subir un examen, suivant le règlement. Les brevets de capacité d'autres Cantons peuvent être considérés comme valables. Le Conseil cantonal d'école peut casser l'élection d'un instituteur non breveté. Les instituteurs retirés du service peuvent, en cas de nouvelle réélection, être astreints à subir un nouvel examen.

9. *Zoug.*

Les candidats à la carrière de l'enseignement reçoivent du fonds cantonal des écoles, des bourses pour leur perfectionnement. Un instituteur ou une institutrice désirant fonctionner dans le Canton doit, outre diverses autres conditions (confession catholique, etc.), être muni d'un brevet de capacité délivré par le Conseil d'éducation après qu'ils ont subi un examen réglementaire devant une commission nommée à cet effet; le brevet est délivré valable pour 1 à 5 ans suivant le résultat de l'examen. Lorsque la durée du brevet est écoulée, le Conseil d'éducation peut ordonner un nouvel examen, ou, en présence de preuve incontestable de capacité de l'instituteur ou de l'institutrice, prolonger la durée du brevet. Les institutrices des couvents cantonaux de nonnes qui enseignent volontairement et gratuitement sont dispensées de ces formalités. L'ecclésiastique doit y être soumis dans les endroits où des prébendes ecclésiastiques sont réunies à l'école; dans le cas où il ne serait pas reconnu capable, la commune lui substituerait un remplaçant et retirerait le produit des écolages. Sur la présentation de certificats d'études satisfaisants de gymnases ou de lycées, le Conseil d'éducation peut dispenser de l'examen les ecclésiastiques qui s'annonceraient pour fonctionner dans une école prébendaire où l'examen n'était pas exigé antérieurement.

10. *Fribourg*

Les instituteurs primaires reçoivent pour la plupart leur éducation à l'école normale d'Hauterive. Les aspirants qui désirent se vouer à l'enseignement doivent être munis d'un brevet de capacité, qui est délivré par une délégation de la commission des études à la suite d'un examen. Pour être

admis à ce dernier, un certificat constatant la fréquentation régulière de l'Ecole normale est exigé. Néanmoins, les aspirants qui n'auraient pas suivi les cours de l'Ecole normale peuvent être admis à l'examen s'ils remplissent les autres conditions requises et seront brevetés dans le cas où leurs connaissances seraient reconnues suffisantes. Suivant le résultat, le brevet est valable pour 1 à 4 ans. Les porteurs de brevets peuvent être appelés à un nouvel examen après l'expiration du premier terme pour lequel le brevet a été délivré. Ce dernier n'est définitif qu'après une période de huit années d'exercice satisfaisant. Les brevets délivrés par les autorités compétentes des autres Cantons peuvent être reconnus valables. Les instituteurs sont formés par la fréquentation d'un cours de trois ans à l'Ecole normale. Les élèves qui, à la fin du cours, sont reconnus capables d'enseigner par la Commission d'examen, sont admis dans le corps enseignant par le Conseil exécutif sur un rapport de la commission, et en reçoivent le certificat. Les personnes qui n'ont pas fréquenté l'Ecole normale peuvent néanmoins faire partie du corps enseignant si elles prouvent, par un examen ou des témoignages spéciaux, qu'elles possèdent les qualités nécessaires.

11. *Soleure.*

12. *Bâle-Ville.*

Les instituteurs et les institutrices doivent subir un examen de vive voix sur toutes les branches qu'ils devront enseigner et ils auront en outre à donner une leçon comme essai. La nomination d'un instituteur peut avoir lieu directement, sans formalités, sur la foi de témoignages favorables ou d'un brevet de capacité étranger. Les instituteurs et les institutrices dont les capacités ont été reconnues par l'examen sont nommés par la Commission d'éducation sur les propositions de l'inspecteur des écoles; les instituteurs supérieurs, dont la nomination immédiate doit être ratifiée par le Conseil exécutif, sont nommés à vie.

13. *Bâle-Campagne.*

Pour la formation des instituteurs, le Canton conclut un concordat avec un Canton dans lequel

il se trouve une école normale bien organisée. Aucun instituteur ne peut exercer dans une école publique s'il n'a été auparavant examiné par le Conseil d'éducation en rapport avec l'inspecteur des écoles et s'il n'a reçu de celui-là le certificat de capacité nécessaire.

14. *Schaffhouse.*

Les candidats à une place d'instituteur doivent avoir subi un examen à un concours public qui a lieu tous les deux ans et, si cela est nécessaire, pendant cet intervalle, devant une commission spéciale, placée sous la surveillance du Conseil cantonal d'école; l'examen est fait de vive voix, par écrit et au point de vue pratique. Il est délivré trois sortes de témoignages suivant les résultats; les deux premiers donnent seuls le droit de postuler pour quelque école primaire que ce soit, tandis que le troisième n'autorise à briguer que les postes inférieurs. Les candidats qui n'obtiennent que le troisième témoignage sont du reste astreints à un nouvel examen.

15. *Appenzell-Rh. ext.*

Il est accordé des bourses à ceux qui désirent fréquenter l'école normale du Canton, ou un autre établissement analogue du dehors afin d'y recevoir l'éducation d'un instituteur primaire. L'éligibilité d'un candidat est reconnue, sur la présentation de certificats d'études et à la suite d'un examen devant la Commission cantonale des écoles; le candidat dont les capacités sont suffisamment notoires peut toutefois être dispensé de l'examen. Quatre notes, différentes suivant le degré des capacités, sont inscrites dans le certificat d'éligibilité qui est du reste valable pour trois ans, si le porteur ne dessert pas d'école.

16. *Appenzell-Rh. int.*

Le droit de s'occuper de la formation des instituteurs appartient à l'autorité supérieure d'éducation. Pour pouvoir enseigner dans une école publique, un instituteur ou une institutrice doit entre autres conditions (confession catholique-romaine, etc.) avoir été suffisamment instruit et préparé dans une école normale et être en possession d'un certificat d'éligibilité délivré à la suite d'un examen

par la Commission cantonale des écoles. Sont dispensés de subir l'examen, les instituteurs pouvant donner des preuves suffisantes de services rendus en la même qualité au dehors. Les instituteurs en fonctions dont l'instruction est insuffisante, peuvent être obligés de subir un nouvel examen et d'acquérir les connaissances nécessaires.

17. *St-Gall.*

Il existe une école normale pour l'éducation des instituteurs. Un certificat d'éligibilité délivré par le Conseil d'éducation est entre autres nécessaire pour la nomination définitive d'un instituteur. Ce certificat est délivré, lorsque le candidat prouve par des témoignages spéciaux qu'il a reçu l'instruction nécessaire, ainsi qu'après deux années d'exercice provisoire et à la suite d'un examen passé devant des inspecteurs nommés par le Conseil d'éducation et auquel ce dernier assiste. Les mêmes examens ont lieu pour les institutrices mais ils sont toutefois réduits pour celles fonctionnant dans des classes inférieures de filles ainsi que pour les instituteurs âgés. Le Conseil d'éducation peut exiger qu'un instituteur subisse un second examen et peut, en cas de résultat insuffisant, lui retirer le certificat d'éligibilité.

18. *Grisons.*

Le Canton possède une école normale destinée à former des instituteurs primaires capables. Un brevet de capacité délivré par le Conseil d'éducation est, entre autres conditions, nécessaire pour pouvoir enseigner dans le Canton. Le certificat de capacité est délivré à la suite d'un examen qui a lieu chaque année, à la fin du cours de l'école normale; suivant les aptitudes des postulants il est délivré des brevets de trois degrés différents. En dehors des cours de l'école normale, le directeur de cette école donne annuellement un cours de répétition. Toute personne ayant assisté au cours de répétition et obtenu un brevet de capacité à la suite de ce dernier, est tenue de fonctionner pendant deux ans dans le Canton. Le brevet peut être délivré sans examen préalable aux personnes dont la capacité est bien connue.

L'inspecteur des écoles peut accorder la permission d'enseigner à des 3 personnes non brevetées après leur avoir fait préalablement subir un examen constatant qu'elles possèdent les connaissances nécessaires.

19. *Argovie.*

Il a été créé un séminaire pour la formation d'instituteurs primaires ainsi que pour le perfectionnement de ceux qui fonctionnent déjà. L'instituteur qui veut être nommé définitivement à un poste doit posséder, entre autres conditions légales, un certificat d'éligibilité. Le certificat d'éligibilité est délivré par la Direction de l'éducation sur la foi de témoignages accordés au postulant à la suite d'un examen réglementaire, consistant en une partie théorique (par écrit et de vive voix) et une partie pratique, ou à des personnes dont les capacités sont bien connues. Les brevets de capacité pour les écoles communales et ceux pour les écoles de perfectionnement sont différents et valables pour une durée maximum de 6 ans; ce terme écoulé, le brevet peut être renouvelé conformément aux rapports de la commission et de l'inspecteur des écoles, par un nouvel examen ou par la fréquentation d'un cours de répétition. Lorsque le brevet a été renouvelé deux fois pour le terme de 6 ans, un troisième renouvellement n'est plus nécessaire.

20. *Thurgovie.*

Il appartient à l'Etat de s'occuper de la formation des instituteurs, suivant la loi concernant l'organisation de l'école normale. Le Conseil d'Etat peut contribuer à la formation des institutrices par des subventions. Pour être admis dans le corps enseignant, le postulant doit avoir subi avec succès un examen où ses capacités ont été suffisamment constatées. Les brevets des institutrices peuvent être limités à l'exercice dans les classes inférieures.

21. *Tessin.*

Les aspirants à l'admission dans le corps enseignant doivent fréquenter un cours cantonal méthodique et être en possession d'un brevet de capacité. Un nouvel examen peut être exigé de

tout instituteur n'ayant pas enseigné pendant quatre ans de suite. Celui qui enseigne sans avoir de brevet est punissable d'une amende de 10 à 100 francs et doit être suspendu. Un ecclésiastique prébendaire reconnu incapable d'enseigner doit contribuer au traitement de son remplaçant. — Une école normale ayant pour but de former des instituteurs capables a été créée par décision du grand-conseil du 20 janvier 1873.

22. *Vaud.*

Il existe une école normale pour instituteurs et une pour institutrices. L'instituteur ou l'institutrice voulant enseigner dans une école publique doit posséder un brevet de capacité qui est délivré après un examen de vive voix ou par écrit. Le brevet est définitif ou provisoire pour un terme de quatre années suivant le résultat de l'examen.

Les porteurs de brevets provisoires ont à se présenter dans l'espace d'une année à un nouvel examen et il leur est tenu compte des succès satisfaisants obtenus lors de la première épreuve. Les brevets provisoires autorisent l'enseignement dans des écoles temporaires ou dans les écoles permanentes dont le nombre d'élèves n'est pas supérieur à 30. Les instituteurs et les institutrices perdent leur brevet provisoire s'ils ne peuvent en acquérir un définitif au deuxième examen.

23. *Valais.*

Il existe des écoles normales entretenues par l'Etat pour la formation d'instituteurs et d'institutrices de langue française et allemande. Les élèves du second cours de l'école normale peuvent être autorisés à enseigner pendant une année et si l'épreuve est satisfaisante ils seront brevetés; il leur est facultatif de suivre immédiatement après les deux ans d'école normale, un cours de répétition à leurs frais, et à la fin de ce dernier, ils sont examinés, brevetés ou autorisés provisoirement à enseigner, ou refusés définitivement. Les jeunes gens désirant se vouer à l'enseignement et qui ont été suffisamment préparés dans un établissement d'instruction quelconque peuvent être admis

à suivre le cours de répétition et à subir l'examen. Les personnes ayant fait des études supérieures peuvent, sur la permission du Conseil d'Etat, enseigner sans passer d'examen préalable.

24. *Neuchâtel.*

Les instituteurs et les institutrices n'ont le droit d'enseigner que s'ils sont porteurs d'un brevet de capacité; ce brevet est délivré par une Commission spéciale devant laquelle les candidats doivent subir un examen. Les brevets de capacité sont de premier, second et troisième degré. Les personnes qui ont obtenu un brevet de second ou troisième degré ne peuvent se présenter à un nouvel examen qu'après l'expiration d'une année, mais le délai entre le premier et le second examen ne peut dépasser deux ans. Si après un terme de quatre ans le candidat n'a pu obtenir un brevet supérieur au troisième degré, il ne sera plus admis à desservir des écoles publiques. Les brevets de troisième degré n'autorisent à desservir que provisoirement des écoles temporaires; ceux de second degré des écoles permanentes isolées, ou inférieures ou moyennes. Le brevet de premier degré confère seul le droit de desservir toutes les classes supérieures.

25. *Genève.*

Les instituteurs et les institutrices des écoles publiques doivent avoir un brevet de capacité.

Remarque générale.

Les examens pour l'obtention des brevets de capacité consistent dans certains Cantons en une partie orale et une leçon d'épreuve; dans d'autres ils ont lieu de vive voix et par écrit; dans d'autres encore, ils consistent en une partie théorique (de vive voix et par écrit) et une partie pratique. Pour le fond, ils comprennent toutes les branches obligatoires de l'instruction primaire; dans les Cantons les plus avancés, la pédagogie, la méthodologie, etc. sont également exigées des aspirants.

b) Nombre maximum d'élèves pour une classe.

- | | |
|-------------------|---|
| 1. <i>Zurich.</i> | 100 par salle et par maître; école d'ouvrages: 30. |
| 2. <i>Berne.</i> | 70 pour une classe non dédoublée; 80 pour une classe dédoublée. |

3. *Lucerne.* Ecole générale: 70; école d'hiver dédoublée: 80; école d'été en 3 divisions: 50.
4. *Uri.* 70 par maître (des exceptions sont admises).
5. *Schwyz.* Ecole d'ouvrages: 40.
6. *Unterwalden-le-Haut.* ?
7. *Unterwalden-le-Bas.* ?
8. *Glaris.* 70 par maître (50 dans les écoles de demi-journée; 30 pour une maîtresse d'ouvrages).
9. *Zoug.* 60 (sans les élèves de l'école de répétition).
10. *Fribourg.* 70.
11. *Soleure.* Ecole primaire: 80; école d'ouvrages: 40.
12. *Bâle-Ville.* 60.
13. *Bâle-Campagne.* Lorsque l'école compte plus de 120 élèves, elle est dédoublée en deux classes superposées avec chacune un maître. Pour 40 écolières, une maîtresse d'ouvrages; s'il y en a 30 en plus, une sous-maîtresse, et de même une sous-maîtresse pour tout nombre de 20 en plus.
14. *Schaffhouse.* 60 pour les écoles d'une classe; 80 par classe pour celles de deux classes et plus.
15. *Appenzell-Rh. ext.* ?
16. *Appenzell-Rh. int.* ?
17. *St-Gall.* 80. Si une école est dédoublée par sexe, 60 pour une institutrice. Ecole d'ouvrages: 30.
18. *Grisons.* ?
19. *Argovie.* 80 pour une école communale. 60 pour une école de fabrique, 30 pour une école d'ouvrages.
20. *Thurgovie.* Ecole d'hiver, dans la règle 80. Ecole d'ouvrages: 25. Ecole de perfectionnement pour jeunes gens: 30 (pour le dessin 20).
21. *Tessin.* 60.
22. *Vaud.* 60.
23. *Valais.* Dès qu'une école a plus de 50 élèves, il doit être créé une classe de filles. Pour les écoles dédoublées par sexe: 60.
24. *Neuchâtel.* 50.
25. *Genève.* 60 dans la règle.

c. *Nombre d'heures exigées du maître.*

1. *Zurich.* 35, outre la gymnastique.
2. *Berne.* — —

3. <i>Lucerne.</i>	En été 28, en hiver 30.	
4. <i>Uri.</i>	—	—
5. <i>Schwyz.</i>	—	—
6. <i>Unterwalden-le-Haut.</i>	—	—
7. <i>Unterwalden-le-Bas.</i>	—	—
8. <i>Glaris.</i>	—	—
9. <i>Zoug.</i>	—	—
10. <i>Fribourg.</i>	En hiver 30, en été 25.	
11. <i>Soleure.</i>	—	—
12. <i>Bâle-Ville.</i>	26 à 32.	
13. <i>Bâle-Campagne.</i>	—	
14. <i>Schaffhouse.</i>	33, outre l'école de perfectionnement.	
15. <i>Appenzell-Rh. ext.</i>	—	—
16. <i>Appenzell-Rh. int.</i>	—	—
17. <i>St-Gall.</i>	—	—
18. <i>Grisons.</i>	—	—
19. <i>Argovie.</i>	Été 27, hiver 36.	
20. <i>Thurgovie.</i>	Hiver 31, été 32.	
21. <i>Tessin.</i>	—	—
22. <i>Vaud.</i>	—	—
23. <i>Valais.</i>	—	—
24. <i>Neuchâtel.</i>	33.	—
25. <i>Genève.</i>	—	—

d et e (voir les planches ci-contre.)

C. Gratuité.

La gratuité existe dans les Cantons de Zurich, Glaris, Zoug (pas complètement), Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Appenzell-Rh. ext., Appenzell-Rh. int., Thurgovie, Tessin, Valais, Neuchâtel et Genève. Elle se prépare dans plusieurs autres Cantons, qui devanceront peut-être le terme de cinq années fixé par la Constitution fédérale.

D. Direction de l'école primaire.

(Avant la nouvelle Constitution fédérale).

1. *Zurich.*

Les autorités scolaires sont : un membre du Conseil d'Etat, Directeur de l'instruction publique. Ce membre préside le Conseil de l'instruction, composé de 4 membres nommés par le Conseil cantonal, et 2 membres nommés par le Synode scolaire. Un Conseil scolaire de district nommé par le chapitre scolaire et par les communes surveille

esse, MO. = **Maîtresse d'ouvrages**, h. = **heure**.

accessoires des M.	Pensions.	Observations.
et chauffer les en échange les purin sont au M.	Après 30 ans la moitié du traitement légal. M. et Ms. facultat. de l'Etat: Pour moins de 30 a. 240 fr. p 30 a. 260 fr. et les 2 a. suiv. chaque fois 20 fr. de plus jus- qu'à 360 fr.	Entrée obl. dans la convention avec la Société de Rentes suisse: Contr. ann. 15 fr. (10 fr. du M., 5 fr. de l'E.); pens. des veuves et orph. 100 fr. — La famille du défunt re- çoit 6 mois le traitem. ou la pens. du décédé. Remplacement aux frais du M. (20 fr. par semaine), facult. avec subvent. de l'E. Remplacement aux frais du M. La famille du défunt perçoit le traite- ment et paie le remplaçant pendant 3 mois. Remplacement pour maladie ou mort par ceux qui salariaient le M. Il existe une Société pour secourir les M. pauvres et leurs veuves et orphelins.

ress

, ac

llen
ise
de

ill:
cul
en

er
ble

tesse, MO. = Maitresse d'ouvrages, h. = heures.

, accessoires des M.	Pensions.	Observations.
<p>llement diriger le ise moyennant une de 48 fr.</p> <p>veillance des enfants culte divin peut être ennant rétribution.</p> <p>ier et chauffer les ble aux frais de la</p>	<p>Le moitié ou le tiers du trai- tement (facultatif).</p>	<p>Remplac. pour congé tout supporté par le M., pour maladie etc., la moitié. La famille retire le traitement du se- mestre courant et du suivant.</p> <p>Chaque M. reçoit à son entrée en fonct. 200 fr., en revanche il est obligé d'entrer dans la Caisse de prévoyance des institu- teurs.</p> <p>Le Conseil d'éc. peut exiger que le rem- plaçant soit rétribué par le M. pour au plus le 1/4 de son trait.; au moins les 2/4 doivent être payés par la Caisse scolaire.</p> <p>Les remplaçants rec. 3/4 du trait. légal.</p>



Zurich .

Berne .

Lucerne .

Uri . .

Schwyz .

Unterwald

Unterwald

Glaris .



l'instruction dans le district. Chaque commune a une Commission locale nommée au scrutin secret par la commune scolaire.

2. *Berne.*

Un Conseiller d'Etat est Directeur de l'instruction publique. Les préfets ont l'obligation de surveiller les Commissions locales. 12 inspecteurs d'école représentent la Direction centrale. Dans chaque commune existe une Commission locale nommée par l'assemblée municipale. L'ecclésiastique doit prêter son concours à l'instituteur et référer à l'autorité supérieure sur les questions scolaires.

3. *Lucerne.*

Un membre du Conseil d'Etat préside le Conseil de l'instruction composé de 4 membres laïques et de 2 membres ecclésiastiques nommés par le Grand Conseil. Des inspecteurs nommés par le Conseil d'Etat visitent les écoles. Une commission locale nommée par le Conseil d'Etat, surveille l'école. L'ecclésiastique est tenu de visiter l'école et d'aider l'instituteur dans sa tâche.

4. *Uri.*

Un Conseil supérieur composé de 5 ecclésiastiques et de 5 laïques nomme 2 inspecteurs pour le Canton. Dans chaque localité, il y a une Commission locale, avec l'ecclésiastique comme président de droit.

5. *Schwyz.*

Un Conseiller d'Etat, Directeur de l'instruction, préside le Conseil supérieur composé de 3 ecclésiastiques et de 6 laïques nommés par le Grand Conseil. Il y a 4 inspecteurs, des Commissions de district, et des Commissions locales dont l'ecclésiastique fait partie de droit.

6. *Unterwalden-le-Haut.*

Un membre du gouvernement préside le Conseil supérieur dont 2 membres sont nommés par le gouvernement, et 2 par la réunion des ecclésiastiques. Ce Conseil nomme un inspecteur. Les Commissions locales sont présidées de droit par l'ecclésiastique.

7. *Unterwalden-le-Bas.*

Le landamman préside le Conseil de l'Ecole dont 3 membres sont des ecclésiastiques bénéficiaires et 3 des laïques. Un des membres ecclésiastiques est inspecteur scolaire. Les commissions ont comme président de droit l'ecclésiastique.

8. *Glaris.* Conseil supérieur de l'école, inspecteurs et Commissions locales sans droit pour les ecclésiastiques.
9. *Zoug.* Conseil supérieur de 7 membres, dont au moins 2 doivent être ecclésiastiques. Commissions locales, dont l'ecclésiastique fait partie de droit.
10. *Fribourg.* Direction de l'instruction publique, assistée, pour les écoles catholiques d'une commission de 4 membres, dont 2 ecclésiastiques, nommés par l'évêque, et 2 par le Conseil d'Etat; pour les écoles protestantes, il existe à Morat une Commission de 4 membres, dont 2 ecclésiastiques nommés par le Synode, et 2 par le Conseil d'Etat. Les préfets et des inspecteurs scolaires surveillent les écoles. Commissions locales dont l'ecclésiastique fait partie de droit.
11. *Soleure.* Direction de l'instruction publique. Commissions de district nommées par le Conseil d'Etat. Inspecteurs. Commissions locales, dont l'ecclésiastique fait partie de droit.
12. *Bâle-Ville.* Collège de l'instruction de 9 membres nommés par le Petit Conseil. Inspecteur et Commission d'inspection de 5 membres pour les écoles primaires.
13. *Bâle-Campagne.* Direction de l'instruction. Inspecteur. Commission locale sans droit spécial pour l'ecclésiastique.
14. *Schaffhouse.* Conseil supérieur de 7 membres nommés par le Grand Conseil, savoir 1 ecclésiastique, 1 maître primaire, 1 professeur, 4 autres membres. Inspecteur. Commissions locales pour les communes protestantes. Dans les communes catholiques, le Conseil paroissial dirige l'école.
15. *Appenzell-Rh. ext.* Commission scolaire cantonale de 7 membres nommés par le Grand Conseil. Inspecteurs. Commissions locales.
16. *Appenzell-Rh. int.* Commission d'Etat composée du vice-landammann (Landesstatthalter), du pasteur de l'Etat (Standes-

NB. On lit dans le rapport de gestion de 1875/76 page 61, une décision de la Commission cantonale portant que le Conseil paroissial ou ecclésiastique (Kirchhøre) aurait dû être entendu pour un doublement de classes à Walzenhausen.

pfarrer), du trésorier (Landesseckelmeister), du directeur des travaux publics (Landesbauherr), du directeur des cultes (Kirchenpfleger) et du ban-neret (Landesfähndrich). Commissions locales ayant pour président de droit l'ecclésiastique; celui-ci dirige immédiatement l'école.

17. *St-Gall.*

Le Directeur de l'instruction publique préside le Conseil supérieur composé de 6 membres catho-liqués et de 5 membres évangéliques (y compris le président). Ces membres sont nommés par le Conseil d'Etat. Une commission restreinte de 3 membres, le président, un membre catholique et un évangélique, soigne les affaires courantes. Conseils de district. Commissions locales nommées par la commune et dont l'ecclésiastique peut faire partie de droit, mais non point l'instituteur.

18. *Grisons.*

Conseil supérieur de 3 membres évangéliques et catholiques nommés par le Grand Conseil. Inspec-teurs. Commissions locales dont l'ecclésiastique fait partie de droit.

19. *Argovie.*

Conseil supérieur présidé par un Conseiller d'Etat et composé de six membres nommés par le Conseil d'Etat. Inspecteurs. Conseils de district. Com-missions locales sans droit pour les ecclésiastiques.

20. *Thurgovie.*

Département de l'instruction. Inspecteurs. Com-mission locales dont l'ecclésiastique fait partie de droit.

21. *Tessin.*

Département de l'instruction. Conseil supérieur de 6 membres nommés par le Conseil d'Etat. Inspec-teurs. Commissions locales nommées par le Conseil communal sans droit spécial pour l'ecclésiastique.

22. *Vaud.*

Département de l'instruction. Inspecteurs, qui doivent être membres de l'Eglise nationale. Com-missions locales sans droit pour l'ecclésiastique, mais la majorité des membres doit appartenir à l'Eglise nationale.

23. *Valais.*

Département de l'instruction. Conseil supérieur de 4 membres nommés par le Conseil d'Etat. Inspecteurs. Commissions locales dont l'ecclésiast-ique fait partie de droit.

24. *Neuchâtel.*

Département de l'instruction. Commission centrale consultative nommée par le Conseil d'Etat et dans laquelle les instituteurs et professeurs doivent être en majorité. Inspecteurs. Commissions locales sans droit pour l'ecclésiastique.

25. *Genève.*

Département de l'instruction. Commissions des études. Inspecteurs. Le Conseil communal est chargé de la surveillance immédiate des écoles.

Depuis la promulgation de la Constitution fédérale qui nous régit actuellement, toutes les dispositions réservant des droits aux ecclésiastiques ou aux confessions religieuses sont tombées de droit; mais de fait, il est probable qu'il n'y a pas grand' chose de changé à l'ancien état de choses.

E. L'enseignement au point de vue confessionnel.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises, le point de vue confessionnel dans l'enseignement peut se rapporter soit à l'enseignement lui-même, soit à la personne qui en est chargée.

En ce qui concerne le *personnel enseignant*, voici la statistique dressée avant 1874 et qui doit se rapprocher, aujourd'hui encore, passablement de la vérité. Dans plusieurs Cantons, le nombre des instituteurs et institutrices appartenant à des ordres religieux est en augmentation; ainsi Fribourg, Lucerne, etc.

Instituteurs et Institutrices primaires en Suisse.

CANTONS.	INSTITUTEURS PRIMAIRES.				INSTITUTRICES.				Maitresses d'ouvrages.
	Laiques	Ecclésiastiques séculiers.	Ecclésiastiques réguliers.	Total	Laiques.	Ecclésiastiques réguliers.	Total		
1. Zurich	574	—	—	574	—	—	—	364	
2. Bernè	1108	—	—	1108	494	12	506	764	
3. Lucerne	247	2	—	249	15	—	15	123	
4. Uri	19	17	1	37	1	8	9	6	
5. Schwyz	58	2	—	60	5	42	47	35	
6. Unterwald.-l.-H.	6	3	—	9	4	22	26	—	
9. Unterwald.-l.-B.	10	6	—	16	1	16	17	7	
8. Glaris	65	—	—	65	—	—	—	20	
9. Zoug	27	11	2	40	2	22	24	4	
10. Fribourg	250	—	—	250	70	13	83	49	
11. Soleure	187	—	—	187	6	—	6	147	
12. Bâle-Ville.	53	2	—	55	10	—	10	21	
13. Bâle-Campagne	111	—	—	111	—	—	—	105	
14. Schaffhouse .	115	1	—	116	7	—	7	68	
15. Appenzell-R.ext.	86	—	—	86	—	—	—	—	
16. Appenzell-R.int.	18	—	—	18	—	4	4	—	
17. St-Gall	419	5	—	424	8	10	18	79	
18. Grisons	378	9	1	388	38	16	54	147	
19. Argovie	500	—	—	500	32	—	32	269	
20. Thurgovie . . .	240	—	—	240	2	—	2	209	
21. Tessin	203	5	—	208	267	—	267	32	
22. Vaud	537	—	—	537	204	—	204	174	
23. Valais	247	17	17	281	129	40	169	—	
24. Neuchâtel . . .	145	—	—	145	171	2	173	—	
25. Genève	85	—	—	85	64	—	64	7	
Total :	5688	80	21	5789	1530	207	1737	2630	

NB. Dans les Cantons de Berne, Thurgovie, Neuchâtel et Genève la loi prescrit que les personnes appartenant à des ordres religieux ne peuvent enseigner dans les écoles publiques.

En ce qui concerne *l'enseignement* lui-même, voici les données que nous extrayons des documents envoyés par les Cantons.

1. *Zurich.*

La loi zuricoise de 1859, art. 65 et 69, rend l'instruction religieuse obligatoire. Mais depuis la nouvelle Constitution fédérale, l'autorité scolaire supérieure a statué à plusieurs reprises que cet enseignement, tout en restant au programme scolaire, était facultatif pour l'élève. D'après l'art. 70 de la loi scolaire, cet enseignement est donné par l'ecclésiastique, mais dans certains cas l'instituteur peut être tenu de le donner.

2. *Berne.*

D'après la loi et les règlements antérieurs à 1874 l'enseignement religieux serait obligatoire. Les livres pour l'enseignement religieux ne peuvent être introduits qu'avec l'autorisation de l'autorité ecclésiastique compétente. Les instituteurs sont examinés sur la religion; ils doivent produire un acte de baptême; ils sont chargés de l'enseignement religieux historique, l'enseignement dogmatique étant réservé à l'autorité ecclésiastique. Les documents que nous avons en mains ne disent pas dans quel sens ces points sont réglés depuis l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale.

3. *Lucerne.*

D'après le programme lucernois, les instituteurs donnent l'enseignement religieux (catéchisme) suivant les directions de l'ecclésiastique. Tout instituteur qui porte atteinte aux croyances religieuses des enfants peut être révoqué sans indemnité. Même remarque que pour Berne.

4. *Uri.*

L'enseignement du catéchisme est donné par l'instituteur sous la direction du curé.

5. *Schwyz.*

D'après la loi en vigueur, l'enseignement religieux est obligatoire. Le projet de révision élaboré en octobre 1876 par le Conseil supérieur porte, art. 3: «L'enseignement religieux est obligatoire, et est «donné de concert avec les autorités ecclésiastiques, de telle sorte qu'il ne soit pas porté atteinte «aux convictions et aux croyances religieuses des «ressortissants d'autres confessions (art. 27 de la «Constitution fédérale.)» D'après la loi actuelle,

les aspirants au brevet d'instituteur doivent être catholiques et catholiques pratiquants; ils doivent avoir un certificat de conduite délivré par un ecclésiastique. L'instituteur doit assister le clergé au catéchisme et au culte, conduire les enfants à l'église etc. Les enfants sont tenus d'aller à l'église, etc., etc. — D'après le projet d'octobre 1876, ces dispositions paraissent être toutes supprimées.

6. *Unterwalden-le-Haut.* L'histoire biblique est, d'après la nouvelle loi obligatoire; toutefois, d'après le programme, cette branche doit être traitée dans l'enseignement de la lecture, et d'après une décision du Conseil d'Etat, le livre de lecture même est facultatif; mais on a vu dans le tableau ci-dessus, que la plupart des maîtres sont ecclésiastiques.
7. *Unterwalden-le-Bas.* L'enseignement religieux catholique est obligatoire. L'instituteur doit avoir une éducation catholique; il a à conduire les enfants aux messes, processions, etc. Il doit accomplir scrupuleusement ses devoirs comme catholique. Même remarque finale que pour Berne.
8. *Glaris.* La loi, art. 13, rend obligatoire: « 1. Religion, d. h. Anregungen und Belehrungen aus dem Gebiete des religiös-sittlichen Lebens, jedoch mit Vermeidung alles Confessionellen ».
9. *Zoug.* D'après la loi de 1850, le but de l'éducation doit être conforme à l'esprit de l'église catholique. L'ecclésiastique donne l'enseignement religieux et doit veiller à ce que rien de dangereux pour la religion ne soit enseigné dans l'école. L'autorité ecclésiastique donne son approbation aux moyens d'enseignement confessionnel. Les manuels scolaires doivent être de telle nature que l'autorité ecclésiastique ne puisse élever à leur sujet aucune opposition motivée. Les maîtres doivent être catholiques et au cas où la religion serait mise en danger par eux, ils peuvent être révoqués. Les enfants doivent être élevés d'une manière chrétienne. Les instituteurs sont examinés sur la reli-

- gion et le catéchisme. — Même remarque finale que pour Berne.
10. *Fribourg.* D'après la loi de 1874, la religion avec l'histoire sainte est obligatoire (art. 21); les instituteurs sont examinés sur cette branche (art. 46). Des écoles confessionnelles peuvent être créées et avoir le caractère d'écoles publiques (art. 125 et 133).
11. *Soleure.* L'instituteur donne un enseignement religieux basé sur la morale chrétienne et cela de manière que les enfants de tous les cultes puissent le suivre. L'enseignement dogmatique est donné par l'ecclésiastique et est facultatif; les heures où il se donne doivent être fixées à la fin de la matinée ou de l'après-midi scolaire.
12. *Bâle-Ville.* L'enseignement religieux est facultatif. En 1874 s'agissant de la révision d'un manuel pour l'enseignement biblique, la Commission supérieure a décidé qu'en vertu de la nouvelle Constitution fédérale, elle n'avait plus à s'en occuper.
13. *Bâle-Campagne.* L'Eglise donne l'enseignement dogmatique; l'instituteur un enseignement religieux non confessionnel. Le premier n'est pas obligatoire.
14. *Schaffhouse.* Une ordonnance du Conseil supérieur du 14 mars 1876 prescrit la manière dont l'enseignement religieux doit être donné dans l'école. Sous l'empire de la loi actuelle, tout l'enseignement avait, avant 1874, une tendance confessionnelle accusée. Le projet de révision de cette loi (art. 6) prévoit que sur la demande des parents ou tuteurs, l'enfant peut être dispensé de l'enseignement religieux.
15. *Appenzell-Rh. ext.* L'instituteur doit être examiné sur le catéchisme et l'histoire biblique. Son enseignement doit être spécifiquement chrétien.
16. *Appenzell-Rh. int.* La loi nouvelle (8 avril 1875) prescrit encore, art. 18, que pour être instituteur il faut être catholique-romain. Le but de l'enseignement est de former l'enfant en vue de ses destinées éternelles (art. 3). On lit dans un rapport qui nous est transmis officiellement: « Wenn der Staat « nach der Bundesverfassung auch ausschliesslich « die Leitung des öffentlichen Schulwesens inne

« hat, darf er — wenn die Volksschule eine Erziehungsstätte und keine Drillmaschine sein « soll — die mithelfende Hand der Kirche nicht « zurückstossen » etc.

17. *St-Gall.*

D'après l'art. 7 de la Constitution cantonale de 1861, les écoles devaient être séparées par confession. Le Conseil d'Etat a décidé le 29 novembre 1874 que cette disposition n'était plus en vigueur en présence des art. 25 et 49 de la nouvelle Constitution fédérale, mais que cependant on attendrait les cas concrets pour opérer la réunion des écoles précédemment séparées. Le rapport officiel de 1875 signale les difficultés que rencontre l'application du principe que l'instituteur doit dorénavant être choisi sans égard à sa confession.

18. *Grisons.*

Les écoles peuvent être confessionnelles et l'instituteur est examiné sur la religion. D'après le projet de révision de 1874, l'enseignement religieux doit être dégagé de tout esprit confessionnel et dogmatique (art. 19), et les écoles confessionnelles ne peuvent être tolérées qu'à la condition qu'elles répondent aux prescriptions en vigueur dans les écoles publiques (art. 40).

19. *Argovie.*

Les instituteurs sont examinés sur la religion. Le règlement du 20 juillet 1868 (art. 8) exige que le candidat à un poste ait un certificat de mœurs délivré par un ecclésiastique. Le rapport de gestion pour 1874 (page 6) parle de l'élaboration d'un manuel d'enseignement biblique acceptable pour les deux confessions chrétiennes.

20. *Thurgovie.*

L'enseignement religieux consiste dans des récits bibliques, dans des exercices de mémoire (poésies religieuses à apprendre par cœur), etc., le tout sans esprit confessionnel. Une demi-journée par semaine (le mercredi après-midi) est laissée libre pour l'enseignement confessionnel.

21. *Tessin.*

L'enseignement religieux est donné d'après le catéchisme catholique aux termes du programme du 13 novembre 1867.

22. *Vaud.*

L'enseignement religieux est donné par l'instituteur, qui doit appartenir à l'Eglise nationale.

Cet enseignement est placé sous la surveillance du pasteur de la paroisse. L'art. 19 de la loi de 1865 porte: « Il ne sera enseigné aucune doctrine religieuse autre que celle de l'Eglise nationale » et celle de l'Eglise romaine, pour ce qui concerne les écoles du culte catholique ». L'art. 20 permet de dispenser les élèves sur la demande expresse des parents.

23. *Valais.*

Les aspirants-instituteurs sont examinés sur la religion catholique. L'enseignement religieux (catéchisme diocésain et histoire sainte) est donné par l'instituteur sous la surveillance de l'Eglise. Le rapport de gestion pour 1874 renferme pages 1 à 4, un exposé de la manière de voir du gouvernement en ce qui concerne l'exécution des art. 27 et 49 de la Constitution fédérale. Il en résulte: 1° que lorsque tous les enfants sont catholiques, ils suivront l'enseignement religieux à moins que les parents ne demandent dispense; 2° que lorsque l'école renferme des enfants appartenant à une confession dissidente, l'enseignement religieux ne sera pas donné en leur présence; 3° que, dans tous les cas, cet enseignement doit avoir lieu au commencement ou à la fin de la journée scolaire.

24. *Neuchâtel.*

L'enseignement religieux est complètement distinct du programme de l'école, dans lequel il ne figure pas. Les parents ont à pourvoir à cet enseignement; les locaux scolaires sont ouverts à tous les cultes en dehors des heures de l'école.

25. *Genève.*

L'enseignement religieux est facultatif; il est donné par les ministres des cultes.

L'impression générale qui résulte de l'examen des tableaux ci-dessus est qu'il existe dans les Cantons une réelle bonne volonté pour assurer l'exécution de l'art. 27. Toutefois, sur bien des points cette exécution laisse encore à désirer. Ainsi:

1° la durée de l'obligation aussi bien que la durée annuelle de l'école ne sont pas partout suffisantes; l'irrégularité dans la fréquentation n'est pas assez sévèrement réprimée dans nombre de Cantons.

2° les programmes et surtout les manuels et moyens d'enseignement devraient être meilleurs; l'enseignement n'est pas donné comme il devrait l'être; beaucoup d'écoles comptent trop d'élèves.

3° les instituteurs sont souvent mal rétribués; beaucoup n'ont pas une préparation pédagogique suffisante.

4° l'esprit confessionnel se fait sentir soit dans le choix des maîtres et des manuels, soit dans l'enseignement lui-même.

5° la main de l'Etat n'est pas toujours la seule qui imprime la direction voulue à l'enseignement primaire; des influences contraires s'exercent dans l'école publique, et les écoles privées servent facilement de moyen pour éluder la Constitution et les lois.

Si l'on pénétrait plus avant, par une inspection détaillée, dans l'organisation scolaire des Cantons, on se convaincrait sans doute que sur d'autres points encore des réformes seraient désirables, en particulier quant aux conditions hygiéniques des bâtiments et des salles d'écoles. Mais de telles réformes ne se font pas en un jour; elles sont l'œuvre de la persuasion et du progrès lent bien plutôt que d'ordres émanant de l'autorité supérieure. L'essentiel est de ne pas laisser les populations s'embourber dans l'ornière du passé, mais de les stimuler à en sortir par des encouragements et par le bon exemple de ceux qui marchent avec leur époque.

Après cet aperçu général, il n'est pas inutile de consacrer quelques mots aux résultats des examens de recrues pour 1875 et 1876. On a dit beaucoup de mal de ces examens et de la manière dont ils ont été organisés; on a prétendu qu'ils ne répondent pas à l'état vrai des choses; on en a même demandé la suppression comme d'une institution fâcheuse pour l'amour-propre national et donnant des résultats sujets à caution.

Ces critiques ont certainement quelque chose de fondé, et il y a lieu d'en tenir compte dans une certaine mesure. On a raison, par exemple, d'alléguer que les examens des recrues ne donnent pas une idée juste de l'état actuel des écoles. Effectivement,

les recrues qui ont passé devant les Conseils de réforme des trois dernières années étaient déjà sorties de l'école primaire lorsque la Constitution fédérale de 1874 a été promulguée. Leurs examens ne peuvent donc être pris que comme renseignements sur l'état des écoles avant 1874; mais dès lors, les Cantons ont progressé, et on pourra s'en apercevoir dans quelques années.

Il est certain aussi que l'on ne doit attribuer aux examens de recrues qu'une valeur relative. Les chances d'erreurs d'appréciation sont en pareille matière très-nombreuses. Ainsi, les examinateurs peuvent être plus ou moins sévères, comparative-ment les uns aux autres, mais évidemment on ne peut faire fonctionner à la fois le même expert ou groupe d'experts dans tous les arrondissements, et il faut donc chercher à obtenir d'eux l'uniformité désirable dans les résultats par des dispositions réglementaires aussi précises que possible sur la manière de faire l'examen. Dans tel Canton, où la population est passablement flottante, il arrive que des jeunes gens, instruits ailleurs, mais passant devant le Conseil de réforme de ce Canton qui est devenu celui de leur domicile, influent sur la moyenne de ce dernier et ne permettent pas de lui assigner le rang exact qu'il occupe d'après ses institutions scolaires. Cependant on peut dire que, somme toute, les examens de recrues donnent une idée approximative de l'état des écoles dans chaque partie de la Suisse; ils constituent surtout un stimulant très utile pour tous, et à ce titre, nous estimons qu'il faut les conserver tout en les améliorant.

V. Examen des divers systèmes qui pourraient être suivis pour faire arriver dans tous les Cantons l'instruction primaire à un niveau aussi élevé et aussi égal que possible.

L'intervention de la Confédération dans l'école populaire peut se manifester sous trois formes;

1° en cas de recours;

2° par des encouragements et des stimulants de diverse nature;

3° par une loi fédérale.

Ces trois sortes de moyens ne sont pas exclusifs les uns des autres; ils peuvent être combinés, mais ils peuvent aussi être, au moins les deux derniers, laissés de côté.

La question de droit de la Confédération d'employer ces trois sortes de moyens a été examinée plus haut; nous n'y reviendrons pas ici. Il s'agit maintenant de rechercher à laquelle ou auxquelles de ces trois alternatives l'autorité fédérale doit donner la préférence.

1. Voie du recours.

Cette voie est naturellement tracée par le dernier alinéa de l'art. 27. Quiconque croit avoir à se plaindre de l'état des écoles de son Canton, a le droit de recourir à l'autorité fédérale, et celle-ci a le devoir d'examiner le recours au point de vue des prescriptions constitutionnelles.

A la rigueur, on pourrait s'en tenir à cette manière d'exécuter l'art. 27, et jusqu'ici c'est la seule qui a été pratiquée (outre les examens des recrues). Mais, comme on l'a vu dans le chapitre II de ce rapport, cette manière de procéder laisse beaucoup de place à l'arbitraire; la jurisprudence sera lente à se former, et rien ne garantit qu'elle sera toujours conséquente avec elle-même. Enfin, et c'est là le côté le plus défectueux du système, il ne favorise pas assez le développement de l'instruction populaire.

Sans doute, il est utile que ce développement soit l'œuvre spontanée des Cantons plutôt qu'un progrès imposé par le pouvoir central. Mais on sait malheureusement que l'esprit d'initiative existe peu par-ci par-là, et que si on ne l'éveille pas du dehors, il ne produira rien de son chef ou peu s'en faut. On sait aussi que dans certaines populations, les dispositions de l'art. 27 sont vues d'un œil peu favorable; qu'on les subit et par conséquent ne les exécute qu'à contre-cœur, c'est-à-dire le moins possible. Si donc l'autorité fédérale attend, pour intervenir, qu'il

y ait plainte portée et ne s'occupe en aucune manière, hors les cas de recours, de l'état des écoles en Suisse, il est à prévoir que dans un quart de siècle plusieurs Cantons ne seront guère plus avancés qu'aujourd'hui.

Notre opinion est donc qu'il y a plus et mieux à faire que de statuer sur des recours. L'exercice de cette compétence tant seulement est ce que nous appellerions volontiers le pôle négatif des attributions et des devoirs de l'autorité fédérale. L'art. 27 demande de cette dernière une activité plus positive.

2. Voie des encouragements et des stimulants divers.

A supposer qu'on ne veuille pas faire une loi fédérale scolaire de toutes pièces, quels moyens plus directs que des arrêtés sur recours l'autorité fédérale pourrait-elle employer pour encourager et stimuler les Cantons dans l'accomplissement de leur tâche?

A notre avis, la première et essentielle mesure serait de se tenir constamment au courant de la marche des écoles populaires dans les diverses parties de la Suisse. Non point qu'il faille établir un inspectorat scolaire fédéral qui aurait pour tâche de parcourir la Suisse en visitant les écoles. Une telle mesure serait extrêmement impopulaire, et en raison même du mauvais accueil qu'elle rencontrerait presque partout, ferait plus de mal que de bien. Mais il y a d'autres moyens d'information. Nous avons déjà les examens des recrues; seulement ils ne suffisent pas. Lorsque la constatation est faite par ces examens que les institutions scolaires d'un Canton laissent à désirer, le mal qui en est résulté pour les élèves les plus âgés et pour les adolescents déjà sortis de l'école, est presque irréparable. Il faut donc pouvoir se rendre compte, année par année, de l'état de l'enseignement primaire aux divers degrés de l'échelle, et ce but n'est pas atteint par les seuls examens des recrues. D'ailleurs, ces examens ne concernent que les jeunes gens, tandis que l'éducation de toute la partie féminine de la population suisse échappe à un contrôle fédéral; or, il est également important de s'assurer

que les futures mères de familles seront en état d'instruire leurs enfants et de surveiller leurs travaux scolaires.

Une institution qui devrait être imitée en Suisse, c'est celle du Bureau de l'Instruction publique de Washington. Comme on le sait, la constitution des Etats-Unis ne donne au pouvoir central aucune attribution en matière scolaire; et cependant, le Congrès américain a jugé nécessaire de créer ce Bureau, dont les publications sur l'état comparatif de l'instruction dans les diverses législatures sont des plus intéressantes et des plus utiles.

Il faudrait avoir ici quelque chose de pareil, mais avec moins d'apparat. Nous ne demanderions pas même la création d'un Bureau spécial de l'Instruction, mais simplement qu'on organisât le Département fédéral de l'Intérieur de telle manière qu'à côté de ses autres fonctions si nombreuses, il pût se livrer à l'examen détaillé des rapports cantonaux sur l'instruction publique, des programmes, des manuels, des moyens d'enseignement, etc., et présenter un rapport général annuel au Conseil fédéral.

Dans l'état actuel des choses, il nous est matériellement impossible de remplir une telle tâche. Le Département fédéral de l'Intérieur est, avec un personnel insuffisant, tellement surchargé de toute espèce de questions qu'il ne peut s'agir d'attendre de lui ce nouveau travail. Le présent rapport a dû être rédigé à bâtons rompus par le chef du Département, dont l'attention doit se porter en même temps sur les affaires les plus diverses. Les deux secrétaires ont assez d'autre besogne et d'ailleurs ne sont pas au courant des questions scolaires. Mais il suffirait d'adjoindre à ce personnel un fonctionnaire compétent dans ces questions pour suffire amplement à la tâche.

Le rapport général annuel devrait naturellement être publié, et cette publication serait le meilleur des stimulants pour chaque Canton. Il va sans dire que le Conseil fédéral prendrait occasion de ce rapport pour adresser aux Cantons négligents les observations et remontrances que l'autorise à leur faire le dernier alinéa de l'art. 27.

On s'est demandé si la Confédération, qui prescrit que l'instruction primaire doit être *suffisante*, n'a pas par cela même l'obligation de définir cette expression. Si elle ne le fait pas, d'après quelle règle appréciera-t-elle les efforts des Cantons, et qu'est-ce que ceux-ci auront à faire pour répondre à cette prescription constitutionnelle? Ne sera-t-on pas en plein dans l'arbitraire, et l'autorité fédérale ne sera-t-elle pas exposée, lorsqu'elle invitera tel ou tel Canton à réformer son enseignement primaire, à ce qu'on lui réponde: Nos enfants reçoivent une instruction que nous jugeons suffisante; sur quoi vous fondez-vous pour prétendre qu'elle ne l'est pas?

Ces contestations se sont déjà produites à l'occasion des examens des recrues, dont le programme est pourtant fixé très-bas. Il nous semble que pour y couper court, le mieux serait d'établir le minimum des connaissances qui devraient être requises de tous les adolescents sans exception, garçons et filles.

L'œuvre est difficile, comme nous l'avons déjà exposé dans le chapitre II de ce rapport; mais elle n'est pas inexécutable. Il ne peut être question de faire un programme détaillé, applicable à toutes les catégories d'élèves; un plan des leçons combiné en vue des différents degrés dont se compose une école primaire. Non, une telle œuvre serait inutile et vaine; elle ne répondrait ni aux besoins de l'enseignement, ni aux diverses organisations scolaires des Cantons. La fixation du minimum devrait simplement consister dans une indication générale des connaissances élémentaires reconnues indispensables pour tout citoyen. Mais il serait bien entendu que ce petit nombre de connaissances devrait être possédé absolument bien par toute personne ayant l'usage de ses facultés intellectuelles. Ainsi, on ne devrait pas se contenter d'une lecture qui ne ressemble guère qu'à une épellation pénible, et ainsi de suite. Une réunion d'hommes d'école tomberait bien vite d'accord sur les bases de ce programme indispensable.

Le danger, c'est que le minimum serve d'oreiller de paresse aux autorités scolaires cantonales; mais cette perspective n'est

pas très redoutable. Il serait, au contraire, à désirer que le minimum eût pour conséquence de faire éloigner des programmes nombre de branches gourmandes qui nuisent au développement des branches essentielles. Combien de Cantons qui, croyant faire œuvre de progrès, ont surchargé leurs programmes scolaires au grand détriment de la santé et de l'instruction de la jeunesse! Combien d'écoles dans lesquelles on donne un enseignement systématique de littérature, de physique, de chimie, à des enfants qui ne savent ni lire couramment, ni écrire une dictée sans commettre de grossières fautes! Combien d'élèves qui apprennent la géographie de l'Asie et de l'Afrique, ou l'histoire de l'Egypte et de la Perse, avant de savoir un mot de la géographie de leur Canton ou de l'histoire de la patrie suisse! L'école populaire d'il y a cinquante ans, n'enseignait guère que le catéchisme, un peu de lecture, d'écriture et de calcul; elle ne faisait rien pour élargir l'horizon intellectuel des enfants. L'école populaire contemporaine s'est jetée dans la tendance contraire; elle veut enseigner trop de choses et elle les enseigne mal. Il faut en revenir à des programmes mieux combinés et mieux équilibrés. Le minimum fédéral contribuerait peut-être à produire cet heureux résultat.

Il y a d'autres encouragements et stimulants que la Confédération peut employer, tels que, par exemple, des subventions comme celle qu'elle accorde à l'exposition scolaire permanente de Zurich; la mise au concours de questions pédagogiques; la publication de bons manuels et moyens d'enseignement; l'envoi de délégués aux expositions scolaires nationales ou internationales, etc. Mais, à notre avis, le plus puissant et le plus efficace des moyens consisterait dans la coopération directe ou indirecte de la Confédération à l'œuvre de la formation des instituteurs primaires.

Cette idée n'a pu manquer de frapper beaucoup de bons esprits. Nous avons déjà vu qu'elle a surgi pendant les débats sur la révision fédérale, et qu'elle est implicitement renfermée dans le premier alinéa de l'art. 27. Peu de temps après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, l'idée a aussi trouvé son

expression dans plusieurs lettres publiques adressées par un pédagogue distingué, M. Aimé Humbert, à M. le professeur Desor, Conseiller national. Ces lettres, réunies en brochure sous le titre: *L'Ecole normale suisse*, concluent à la fondation d'une Ecole normale fédérale, qui aurait deux sièges, un principal dans la Suisse allemande, l'autre dans la Suisse française, avec succursale dans la Suisse italienne. Les examens de sortie de cette Ecole donneraient droit à un diplôme d'instituteur, valable dans la Suisse entière. Un programme détaillé, élaboré par M. Humbert de concert avec M. le professeur Ayer, de Neuchâtel, accompagne ces lettres. L'Ecole comprendrait quatre années d'études, dont la troisième serait passée dans la section française pour les élèves allemands et vice-versâ pour les élèves romands. Le total des frais à la charge de la Confédération est devisé à fr. 150,000 par année.

Ce généreux projet, fort bien étudié, mérite d'être pris en sérieuse considération. La Confédération ne pourrait exercer d'une manière plus utile son influence sur l'école qu'en pourvoyant à l'éducation des instituteurs primaires, et en leur assurant une position sociale entourée de la considération désirable. Tant vaut le maître, tant vaut l'enseignement. Il est impossible d'obtenir une instruction suffisante avec de mauvais instituteurs. Les mauvais instituteurs déconsidèrent l'école, et on les rétribue suivant leurs services, c'est-à-dire mal; d'un autre côté, les postes mal rétribués n'attirent que des instituteurs incapables. Tout se tient dans ce domaine, mais la première réforme n'est peut-être pas, pour arriver à une instruction suffisante, d'assurer une fréquentation régulière, d'améliorer les programmes, de perfectionner les moyens d'enseignement, d'élever les traitements, si désirables que toutes ces choses soient; à notre avis, la première réforme consiste à doter la Suisse entière d'instituteurs capables, et tout le reste ira de soi. Les Cantons n'augmenteront probablement les traitements qu'au fur et à mesure qu'ils auront des instituteurs mieux préparés; il est vrai qu'on soutiendra aussi que, pour attirer des jeunes gens instruits dans cette car-

rière, il faudrait leur offrir dès maintenant des conditions meilleures. Nous répétons que les deux choses se tiennent, mais que la première en date doit être l'amélioration des études pédagogiques.

M. le professeur Kinkelin a élaboré une statistique spéciale sur les établissements des Cantons, dans lesquels les instituteurs et institutrices sont préparés à l'exercice de leur profession. Cette statistique a été imprimée.

Elle mentionne 27 établissements répartis comme suit: Zurich 1 (public) et 1 (privé); Berne 4 (publics), 2 (privés); Lucerne 1 (public); Schwyz 1 (public), 1 (privé); Zoug 1 (privé); Fribourg, Soleure et St-Gall, chacun un (public); Grisons 1 (public) 1 (privé); Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, chacun un (public); Valais 4 (publics); Neuchâtel 1 (public) et 1 (privé).

Sur ce nombre, les séminaires publics pour institutrices sont au nombre de 5; les séminaires privés au nombre de 2. Tous les séminaires privés sont confessionnels.

Au point de vue des connaissances reçues dans ces établissements et de celles exigées dans les Cantons pour pratiquer l'enseignement, les différences sont nombreuses et profondes. On s'en convaincra en parcourant le travail de M. Kinkelin.

Ainsi donc, 14 Cantons seulement entretiennent des établissements spéciaux pour former des maîtres et des maîtresses primaires. Un grand nombre de ceux-ci s'instruisent au hasard et n'ont pas d'occasion d'apprendre l'art de l'enseignement sous la direction de pédagogues capables. Cela doit nuire au développement général de l'instruction populaire.

Il faut convenir que les frais d'un semblable établissement sont trop lourds pour des Cantons dans lesquels un recrutement annuel de cinq à dix instituteurs est suffisant. L'association avec d'autres Cantons ou un établissement fédéral sont les seuls moyens de leur venir en aide.

Pour élever le niveau moyen des études pédagogiques, la Confédération pourrait procéder de trois manières:

1. Faire un programme obligatoire pour les examens de brevet des instituteurs primaires dans les Cantons.

2. Délivrer des diplômes fédéraux valables pour toute la Suisse.

3. Créer un établissement pédagogique fédéral ou coopérer à la direction d'écoles normales existantes.

La première manière ne produirait probablement pas grand' chose; le programme serait fort beau sur le papier, mais le niveau resterait sensiblement le même, car la Confédération aurait difficilement le moyen de contrôler si son programme est suivi.

La seconde manière serait déjà préférable, et la Confédération est autorisée à y procéder par l'art. 33 de la Constitution fédérale.

Beaucoup d'instituteurs voudraient sans doute, en se soumettant à un examen fédéral, s'assurer le droit d'exercer leur profession dans toute la Suisse; mais on ne peut se dissimuler que malgré ce droit effectif, de tels instituteurs ne trouveraient pas facilement à se placer dans les Cantons où l'on cherche à maintenir l'école dans une certaine direction et entre certaines mains.*)

La troisième manière est la meilleure sous l'une ou sous l'autre de ses formes. Elle permettra à la Confédération d'exercer une influence plus réelle et plus durable sur les études pédagogiques; les jeunes gens seront élevés dans un milieu où les idées seront plus larges et plus patriotiques que dans des séminaires où les préoccupations confessionnelles tiennent le premier rang. On arrivera ainsi à avoir un corps enseignant suisse dont l'idéal sera plus élevé, le caractère plus indépendant, l'instruction plus

*) Nous raisonnons dans l'hypothèse où l'on admettrait que les Cantons conservent le droit de délivrer des brevets cantonaux alors même que des examens fédéraux sont institués. Cette question a été soulevée à propos de la loi sur les diplômes de médecin, de pharmacien et de vétérinaire. Le Conseil fédéral a soutenu en se fondant sur les délibérations concernant la révision fédérale, que les Cantons ne devaient plus exercer ce droit. Dans l'Assemblée fédérale, l'opinion contraire a été défendue, mais le tout ayant, pour le moment, une valeur théorique, la question n'a pas été tranchée en principe.

sérieuse et la culture plus générale que ce n'est souvent le cas aujourd'hui.

Pour créer un établissement comme celui projeté par MM. Humbert et Ayer, il faudrait une somme importante que les finances fédérales ne pourraient actuellement prendre à leur charge. En outre, on aurait peut-être certaines difficultés à vaincre, provenant de l'existence des établissements cantonaux de même nature. Il vaudrait donc mieux, très probablement, chercher à s'entendre avec trois ou quatre des écoles normales existantes pour leur faire accepter un programme uniforme et certaines conditions quant au choix de leurs professeurs et à la marche de ces établissements; en échange de quoi la Confédération délivrerait aux élèves qui en sortiraient, des diplômes valables pour toute la Suisse. On pourrait aussi introduire le système anglais, d'après lequel l'Etat paie une certaine somme aux établissements qui forment des instituteurs pour chaque élève qui obtient le brevet d'Etat.

Toutes ces différentes solutions devraient être examinées d'une manière approfondie, ce qui ne serait pas en place dans ce rapport général. Il suffit, pour le moment, de les avoir indiquées; mais à notre avis, c'est dans ce sens que l'intervention de la Confédération sera de beaucoup la plus utile.

3. *Voie législative.*

Par là, nous voulons parler d'une loi fédérale organisant de toutes pièces l'instruction primaire en Suisse. Le droit pour la Confédération de légiférer n'est pas exclu par l'art. 27, bien qu'il ne soit pas non plus expressément réservé. Ici encore, la question doit être examinée au point de vue pratique.

Les Cantons ont à pourvoir à ce que dans toutes les écoles, publiques ou privées, l'instruction primaire soit suffisante, — placée sous la direction exclusive de l'autorité civile, — obligatoire; et à ce que dans les écoles publiques, elle soit gratuite et non confessionnelle.

De ces principes, l'un est d'une exécution facilement contrôlable: la gratuité de l'école publique, gratuité restreinte d'ailleurs à la fréquentation même de l'école, et ne s'appliquant pas au matériel scolaire que les élèves ont à fournir. Pour assurer l'exécution de ce principe, une loi fédérale n'est pas nécessaire.

L'application des autres principes peut être très diverse tout en étant conforme à l'esprit de la Constitution. Tel chemin qui convient aux uns peut ne pas convenir du tout aux autres. Si l'on examine la législation des Cantons où l'instruction est le plus avancée, on est frappé de la variété des moyens mis en œuvre pour atteindre le but final. Ce qui se dégage pourtant de l'ensemble de ces lois différentes, ce sont bien les principes généraux contenus dans l'art. 27. Les résultats sont les mêmes, mais quelle multiplicité de procédés pour les produire! Chacun a adapté à ses convenances, à ses habitudes, à ses besoins spéciaux, législation, règlements, programmes, surveillance. Chacun s'occupe à perfectionner ses moyens d'action, en s'éloignant toujours plus de l'uniformité générale. C'est de cette bigarrure inévitable, mais en somme favorable au progrès, que provient la principale difficulté à faire une loi scolaire fédérale.

Examinons la question un peu dans les détails, en prenant d'abord le principe de l'obligation.

La fréquentation de l'école primaire est obligatoire dans tous les Cantons; elle l'était déjà avant la nouvelle Constitution fédérale. Cette obligation dure au delà de neuf années dans les Cantons de Zurich, Soleure, Schaffhouse et Thurgovie; elle est de 9 années dans ceux de Berne, Lucerne, Glaris, Zoug, Bâle-Campagne, Appenzell-Rh. Ext., Vaud et Neuchâtel; de 8 années, dans ceux de Schwyz, Fribourg, Argovie, Tessin, Valais; de 7 à 8 années aux Grisons; de 7 années à Bâle-Ville, St-Gall, Genève; de 6 années à Uri, Unterwald-le-Haut, Appenzell-Rh. Int., de 5 années à Unterwald-le-Bas (voir pour les détails les tableaux ci-dessus).

On aurait tort cependant d'attribuer à ces données une valeur absolue. L'obligation n'est pas complète de fréquenter une école

quotidienne pendant 25 à 30 heures de semaine dans tous les Cantons également. Cette obligation se trouve restreinte par l'existence d'écoles temporaires, d'écoles de répétition, d'écoles d'ouvrages, que les élèves ne suivent qu'un petit nombre d'heures par semaine, ainsi que par le plus ou moins de facilité avec laquelle on accorde des dispenses pour les travaux de la campagne ou les apprentissages industriels. Chaque Canton a organisé ses écoles suivant les besoins et les habitudes de ses populations. C'est une chose des plus difficiles que de régler de telles questions même pour un seul Canton. Ici les agriculteurs veulent absolument pouvoir disposer des bras de leurs enfants pendant la belle saison, mais en échange ils les laisseront volontiers suivre l'école en hiver du matin au soir jusqu'à l'âge de 16 ou 18 ans; là, au contraire, les industriels, ne pouvant tirer aucune ressource de leurs enfants tant qu'ils n'ont pas 12 ou 13 ans révolus, demandent que l'école les prenne toute la journée dès l'âge de 5 ou 6 ans, mais qu'en revanche, ils puissent entrer de bonne heure en apprentissage et dès ce moment n'aient que le moins de temps possible à donner à l'école; ailleurs, comme dans certains cantons alpestres, les populations sont nomades: aux premiers beaux jours, on les trouve dans la plaine occupées à la culture de la vigne, puis elles s'élèvent successivement avec la belle saison jusqu'au sommet des alpes où elles font paître leur bétail et ne prennent leurs quartiers d'hiver que pour deux ou trois mois dans la Commune qu'elles sont censées habiter. Toutes ces différences d'habitudes créent des besoins divers, auxquels une législation uniforme et détaillée ne pourrait guère répondre d'une manière satisfaisante.

Il est vrai, en revanche, que certains Cantons le prennent trop à leur aise, et restreignent le plus possible la durée obligatoire de l'école, ce qui a le double avantage à leurs yeux, de coûter beaucoup moins et de leur épargner des luttes souvent désagréables contre le mauvais vouloir des parents. Mais la place de ces Cantons est marquée au plus bas degré dans la statistique de l'ignorance; et qu'on ait une loi fédérale ou non, il ne sera

pas difficile de mettre le doigt sur la plaie et aussi d'indiquer, de prescrire le remède.

Le principe de l'obligation est un vain mot s'il n'a une sanction pénale. Cette sanction existe dans tous les Cantons, mais elle revêt des formes très différentes. Dans un certain nombre de Cantons, toute absence non motivée est punissable d'une amende fixe ou variable suivant les cas de récidive. Ailleurs, on accorde une certaine tolérance, puis on envoie un avertissement, et seulement après commencent les punitions. Certains Cantons ne connaissent que l'amende, d'autres vont jusqu'à l'emprisonnement. Genève traite l'irrégularité dans la fréquentation par des peines de simple police. Les Cantons les moins sévères se bornent à infliger des peines disciplinaires aux enfants délinquants. L'un d'entre eux se distinguait naguère entre tous par une disposition portant que tout enfant qui a eu des retards réitérés ou trente absences non excusées perd le droit de prétendre à un prix quelconque; or, comme il est à présumer qu'un élève qui fréquente irrégulièrement l'école, ne doit guère briller le jour de l'examen annuel, on avouera que la punition n'était pas bien forte et devait être d'une application peu fréquente.

Pour se faire une idée de la valeur de chacun de ces systèmes de répression, il faudrait avoir une statistique sérieusement établie des absences pour chaque Canton. Il peut arriver qu'un système très sévère ne soit pas appliqué, à cause même de sa trop grande sévérité; mais nous doutons aussi très fortement que si on se contentait des pénalités illusoires décrétées par le Canton dont nous parlions tout à l'heure, l'école populaire fit de grands progrès dans la Confédération suisse. Nous en dirons à peu près autant de celles qui sont appliquées dans plusieurs Cantons et qui ne constituent pas une sanction véritable. Mais entre les autres systèmes adoptés par les Cantons, lequel pourrait-on choisir pour toute la Confédération? Il est à supposer que chaque Canton tient à son système, qui est le résultat d'une longue expérience. N'est-il pas à craindre qu'en uniformisant, on n'arrive à créer quelque chose d'impraticable, contre quoi viendraient

se heurter les résistances des populations et même des autorités chargées de l'exécution? C'est notre ferme conviction que si les pénalités prévues par la plupart des législations cantonales sont rigoureusement appliquées, elles suffisent à garantir partout une bonne fréquentation. L'essentiel serait d'avoir chaque année des statistiques sûres à cet égard, et la Confédération pourrait alors intervenir, comme elle en a le droit constitutionnel, contre les Cantons dans lesquels la moyenne des absences serait trop élevée.

Jusqu'ici, nous n'avons eu en vue que les écoles publiques; mais il ne faut pas oublier que l'instruction primaire est obligatoire pour tous les enfants, qu'ils soient inscrits à l'école publique ou qu'ils fréquentent une école privée. Si l'on part de cette conviction qu'il n'y a pas d'instruction suffisante sans fréquentation suffisante des leçons, il faudra admettre que l'autorité civile a également le devoir de s'occuper de la fréquentation des écoles privées.

Presque toutes les lois des Cantons sont à cet égard très sévères et placent les écoles privées sous les mêmes règles que les écoles publiques. Dans les Cantons de la Suisse romande (moins le Tessin), on se borne à exiger que le minimum de l'instruction donnée par les écoles publiques soit atteint par les écoles privées. Aussi ces dernières se sont-elles étonnamment multipliées, mais peut-être pas toujours au plus grand bien de l'instruction populaire. Beaucoup de maîtres n'ont pas de brevet, la fréquentation est relâchée, et les résultats généraux ne sont pas partout satisfaisants. Un certain nombre d'écoles privées gratuites servent aux parents à éluder le principe de la fréquentation obligatoire. Telles sont les plaintes que l'on entend de la part de personnes autorisées.

Le devoir de la Confédération et des Cantons est donc de veiller à ce que les écoles privées soient fréquentées aussi régulièrement que les écoles publiques et fournissent des résultats pédagogiques au moins égaux. Mais ici encore les moyens de surveillance et de répression peuvent varier grandement; ainsi,

certain Cantons prescriront à ces écoles la tenue de rôles officiels de fréquentation, d'autres feront surveiller directement ces écoles par des inspecteurs; les uns appelleront à la fin de l'année leurs élèves à des examens publics, d'autres préféreront aller examiner directement les écoles mêmes. La Confédération risquerait, en traçant une règle uniforme pour les détails d'exécution, de gêner inutilement les Cantons et de rendre leur action moins efficace. L'essentiel n'est-il pas, ici comme ailleurs, que le but soit atteint?

Si nous passons à un autre postulat de l'art. 27, celui de l'instruction suffisante, nous reconnaitrons la même difficulté à édicter des dispositions législatives trop précises. Savoir lire, écrire et compter a été longtemps la formule de l'instruction indispensable. Mais d'abord il y a des degrés dans ces diverses connaissances; il y a lire, écrire et compter péniblement; il y a faire ces choses couramment et sans difficulté; il y a les faire avec distinction. L'orthographe, la composition, le calcul doivent être amenés aujourd'hui à un degré passablement élevé pour que l'instruction primaire soit envisagée comme suffisante. Mais à l'ancienne formule sont venus s'ajouter d'autres éléments: le dessin linéaire, le chant, la géographie, l'histoire, l'instruction civique, la tenue des livres et le toisé, des notions d'histoire naturelle, d'hygiène et d'agriculture, la gymnastique et, pour les filles, les ouvrages du sexe. Tout cela fait généralement partie du domaine de l'instruction primaire.

Les programmes de la plupart des Cantons sont à peu près les mêmes et renferment toutes les branches que nous venons d'énumérer. Il faut excepter des Cantons peu nombreux, dont le programme équivaut, quant au nombre d'objets, à celui des divisions inférieures de l'école populaire des autres Cantons.

Mais les programmes peuvent être fort beaux sur le papier et être très mal exécutés. Dans les Cantons qui s'occupent avec sollicitude de l'école populaire, il y a un mouvement continu pour l'amélioration des méthodes et des moyens d'enseignement. On s'efforce de donner une tendance pratique à l'école en dirigeant de plus en plus son activité vers les buts professionnels

de la généralité des populations. De là une grande variété de besoins qui se traduisent par des différences dans le programme. Ici, on voue tous ses soins au calcul, à la calligraphie, à la tenue des livres, au toisé; là, on développera surtout le dessin et on fera de la géométrie; ailleurs, on voudra avoir de bonnes leçons d'agriculture théorique et pratique. Suivant que le village ou le Canton s'occupent essentiellement d'agriculture, d'industrie manufacturière, de mécanique appliquée ou d'industries artistiques, l'école populaire s'adaptera aux besoins. A côté de cela, on poussera plus ou moins loin les branches générales, telles que la langue, la géographie et l'histoire.

Vouloir uniformiser toutes ces tendances, couler tous les esprits dans un moule commun, ce serait compromettre sûrement l'exécution loyale de l'art. 27 dans les Cantons qui ont pris leur tâche à cœur, sans qu'on ait comme compensation l'espoir de faire progresser l'instruction primaire dans les populations retardataires.

En ce qui concerne la direction exclusive de l'école par l'autorité civile, la difficulté de faire une législation uniforme n'est pas moins grande. Le principe est proclamé par la Constitution, et il doit être respecté, c'est-à-dire que l'Eglise comme telle n'a plus rien à dire dans la direction de l'école; que les ecclésiastiques ne peuvent plus être membres-nés des autorités scolaires, etc. Mais l'extension donnée à ce principe varie suivant les Cantons. Ici, on estime que même comme individus les ecclésiastiques doivent être absolument exclus des autorités scolaires: là, au contraire, on est heureux de recourir à eux à cause de l'instruction supérieure qu'ils ont généralement reçue et qui rend leurs services utiles pour l'école. Vouloir contraindre les Cantons à suivre à cet égard la même règle dans un sens ou dans l'autre, ne serait-ce pas s'exposer à une résistance certaine?

Il en est de même quant au caractère laïque ou non confessionnel que doivent avoir les écoles publiques. Certains Cantons admettent dans l'enseignement public les personnes appar-

tenant à des ordres religieux, d'autres les excluent; ils en ont le droit les uns et les autres d'après les débats sur la révision fédérale. Il est bien entendu que ni l'enseignement ni les manuels destinés à l'enseignement des branches laïques ne doivent avoir de tendances confessionnelles, mais on est gravement divisé sur un point: celui de la place que doit occuper l'enseignement religieux dans l'école. Les uns le mettent purement et simplement en dehors du programme; d'autres le laissent dans le programme, mais en le rendant facultatif; d'autres ont cru pouvoir composer un enseignement religieux en quelque sorte interconfessionnel et qui peut être rendu obligatoire pour tous les élèves des écoles publiques.

Il est certain qu'en matière d'enseignement religieux, dès l'instant qu'on porte une atteinte effective par cet enseignement aux croyances d'une Eglise, il ne peut être question de le rendre obligatoire; mais pour le reste, les Cantons doivent avoir une certaine liberté d'action, et des prescriptions trop uniformes provoqueraient une réaction inévitable.

Mais il est encore un point qui, bien qu'étranger à l'art. 27, a été mis en avant comme l'un de ceux sur lesquels devrait porter la législation fédérale, et que nous voulons aussi examiner brièvement. Il s'agit de la fixation du minimum des traitements des instituteurs primaires, réclamée par plusieurs réunions d'instituteurs, en particulier par l'assemblée de Winterthour de septembre 1874. Cette question de l'amélioration de la position matérielle des instituteurs a nos plus vives sympathies; nous avons déjà dit plus haut qu'elle est intimement liée à l'amélioration de l'instruction populaire; mais nous devons dire aussi qu'à notre avis c'est une des questions les plus difficiles à régler d'une manière uniforme, si l'on veut entrer dans les détails.

Dans tous les Cantons, il existe des différences très sensibles entre les traitements des instituteurs suivant qu'il s'agit de la ville ou de la campagne, aussi bien qu'en égard aux postes plus ou moins élevés dans l'échelle de l'enseignement. Les conditions de cherté plus ou moins grande de la vie entrent ici en ligne

de compte. Or, ces différences déjà si importantes dans un même Canton sont encore beaucoup plus sensibles de Canton à Canton. Mettons en regard, par exemple, le Canton d'Uri et le Canton de Bâle-Ville; il n'est évidemment pas possible de fixer un minimum de traitement applicable également aux instituteurs de ces deux Cantons. Le Bureau fédéral de statistique a cherché à réunir il y a quelques années les éléments d'une statistique des salaires en Suisse. Les écarts sont si grands qu'on se convainc tout de suite en parcourant les rapports incomplets qui ont été envoyés, des difficultés qu'il y aurait à vouloir fixer fédéralement une échelle des minima de traitements.

On pourrait toutefois les surmonter . . . peut-être, en suivant la méthode appliquée pour l'échelle des contingents d'argent, et en créant des catégories de Cantons et de localités avec des minima spéciaux. Mais une autre difficulté se présente, qui, celle-là, ne peut être facilement écartée: c'est la différence qui existe dans les conditions mêmes des fonctions d'instituteur de Canton à Canton.

Ainsi, dans une contrée essentiellement industrielle, l'instituteur est obligé, pendant la bonne saison, de tenir l'école à peu près durant le même nombre d'heures et aux mêmes moments de la journée que pendant la saison d'hiver. Supposons que le minimum du traitement pour cet instituteur soit fixé à fr. 1800. Il gagnera en réalité beaucoup moins qu'un instituteur vivant dans une population rurale, qui ne recevra que 1000 fr. de traitement, mais qui aura pendant la bonne saison sa journée libre pour cultiver les champs. Comment apprécier justement des circonstances si diverses?

Et cependant, nous le reconnaissons, il y aurait quelque chose à faire dans le sens de la demande des instituteurs suisses. Il y aurait une règle générale à fixer, d'après laquelle les Cantons devraient assurer à leurs instituteurs primaires des conditions d'existence égales à celles de la classe moyenne des industriels, des artisans et des agriculteurs du même pays. Mais, on peut se demander à cet égard, si la Confédération a une

compétence à exercer. Nous répondons oui, dans le cas où le Canton n'arriverait pas à donner à ses enfants une instruction suffisante et où il serait démontré que les instituteurs sont trop mal rétribués et par conséquent ou bien ne sont pas capables ou bien ne peuvent donner à l'école le temps nécessaire. Mais dans le cas contraire, la question est tout au moins douteuse.

De ce qui précède, il doit résulter, à notre sens, la conviction que l'élaboration d'une loi fédérale entrant dans le détail et le vif des questions est une œuvre hérissée de difficultés; qu'une telle loi ne manquerait pas de susciter l'hostilité des populations et d'être repoussée au referendum ou, si elle passait, de n'être que très imparfaitement exécutée.

La seule loi fédérale qui puisse donc être conseillée, si l'on veut en faire une, est une loi se bornant à développer l'art. 27 dans ses côtés généraux et laissant aux Cantons beaucoup de liberté d'action pour l'application des principes constitutionnels.

On doit se demander si même une telle loi aurait, dans la période actuelle, beaucoup de chances d'être acceptée. Il y a lieu d'en douter. Plus que toute autre œuvre législative, elle toucherait le peuple suisse dans ses fibres les plus intimes et réunirait contre elle toutes les oppositions dont le développement de la Constitution fédérale est l'objet. Ne vaudrait-il donc pas mieux attendre, pour entreprendre la tâche, qu'un souffle plus jeune ait revivifié les esprits, qu'une ardeur de progrès se soit de nouveau emparée de la majorité de la nation? On sortira bien un jour du marasme actuel. Ne convient-il pas d'attendre ce moment plus favorable pour tenter un essai législatif de cette nature, si tant est qu'on le juge indispensable?

C'est notre opinion personnelle.

VI. Principes qui pourraient servir de base, cas échéant, à une loi scolaire fédérale.

Si l'on juge réellement, un peu plus tôt ou un peu plus tard, qu'une loi fédérale doive être édictée, voici les bases sur

lesquelles on pourra la faire reposer. Nous avons essayé de rédiger un avant-projet de loi résumant nos idées sur la matière. Nous le donnons ci-après.

LOI FÉDÉRALE
concernant
l'instruction primaire.

L'Assemblée fédérale
de la
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu l'art. 27 de la Constitution fédérale et l'art. 4 des Dispositions transitoires de celle-ci;

voulant régler le droit de surveillance et d'intervention de la Confédération en matière d'instruction primaire,

Arrête :

I. Direction des écoles.

Art. 1^{er} Les Cantons pourvoient à l'instruction primaire suivant les dispositions de la présente loi.

Art. 2. L'instruction primaire est placée sous la direction exclusive de l'autorité civile. Elle forme une branche de l'administration cantonale.

Chaque école doit être inspectée en détail au moins une fois dans l'année par un délégué de l'autorité cantonale.

Dans chaque commune il doit y avoir une Commission d'éducation chargée de veiller à la bonne marche des écoles. Les attributions de cette Commission peuvent être exercées par le Conseil communal, lorsque la législation cantonale le prescrit ainsi.

Art. 3. Il sera créé un Bureau fédéral de l'Instruction publique, rentrant dans le Département fédéral de l'Intérieur. Ce Bureau a pour mission de recueillir les données pédagogiques et statistiques relatives à l'état de l'instruction primaire dans les Cantons, et de publier des rapports annuels.

II. Organisation et durée de l'enseignement.

Art. 4. L'instruction primaire est celle qui est indispensable à chaque citoyen. (Voir chap. III.) Elle est obligatoire.

Dans les écoles publiques, elle sera gratuite sur toute l'étendue de la Confédération dès le commencement du semestre d'hiver 1879—1880.

Art. 5. L'instruction primaire doit avoir, dans la règle, pour chaque enfant une durée minimale de neuf années.

Cette durée peut être divisée par les législations cantonales en deux périodes: la première embrassant au moins six années, durant lesquelles la fréquentation de l'école pour toutes les heures du programme quotidien est obligatoire; la seconde, comprenant le reste de la durée de l'instruction primaire, et pendant laquelle le nombre d'heures de fréquentation peut être réduit pour les élèves qui ont mis sérieusement à profit l'instruction reçue dans la première période.

Il est toutefois loisible aux Cantons de supprimer cette division et de se contenter de huit années de fréquentation pleine de l'école.

Art. 6. Chaque Commune doit avoir, à elle seule ou en commun avec d'autres, une école ouverte toute l'année, sauf pendant les vacances. Il sera cependant tenu compte de certaines circonstances exceptionnelles, telles que la dissémination des habitants, le petit nombre d'enfants astreints à fréquenter l'école, etc., qui peuvent faire autoriser la tenue d'écoles temporaires.

Tout quartier éloigné de l'école principale et comptant au moins 15 enfants qui, pendant la mauvaise saison, ne pourraient régulièrement la fréquenter, doit avoir, aux frais de la Commune, une école temporaire d'hiver.

Art. 7. Toute école permanente doit être ouverte au moins 40 semaines par année et 24 heures par semaine. Des dispenses de fréquentation pour certains travaux agricoles ne peuvent être accordées qu'à des enfants âgés de plus de douze ans, et toujours sous la condition que le degré de leur instruction le permette.

Les écoles temporaires d'hiver ou d'été doivent avoir une durée d'au moins quatre mois entiers. Les enfants qui ne fréquentent qu'une école temporaire par année ne peuvent être mis au bénéfice ni de la dispense prévue art. 5, deuxième alinéa in fine, ni de congés exceptionnels pour travaux agricoles.

Art. 8. La fréquentation de l'école doit être strictement contrôlée tant par les Commissions locales que par l'autorité cantonale. A cet effet, un registre de fréquentation sera régulièrement tenu jour par jour par l'instituteur de chaque école.

Les absences motivées seront uniquement celles qui ont pour cause : la maladie de l'enfant, une maladie grave ou le deuil dans sa famille, l'éloignement de l'école par les très mauvais temps, ou enfin certaines circonstances exceptionnelles dont la Commission locale sera juge.

Les absences non motivées feront en première ligne l'objet d'un avertissement aux parents ou tuteurs, et si elles se renouvellent, d'une condamnation à l'amende. En cas de récidive dans l'année, l'amende sera au moins doublée, et si la récidive se produit de nouveau durant la même année, la condamnation prononcée contre les parents et tuteurs pourra aller jusqu'à l'emprisonnement suivant la gravité des cas.

Les lois et règlements cantonaux statuent le nécessaire pour les détails d'exécution de cet article.

III. Objets et moyens d'enseignement.

Art. 9. Les objets d'enseignement obligatoires pour les écoles primaires sont :

1. La langue maternelle (lecture, écriture et composition).
2. Le calcul mental et écrit (les quatre règles simples avec les fractions décimales, et les diverses applications de la règle de trois).

3. La géographie (avec des notions élémentaires de cosmographie).

4. L'histoire nationale et l'instruction civique.

5. Le dessin linéaire.

6. Le chant.

7. Quelques notions d'hygiène et d'histoire naturelle (ainsi que d'agriculture pour les contrées agricoles).

8. Pour les filles, les ouvrages du sexe.

Art. 10. Les Cantons déterminent le programme de cet enseignement, sous réserve du droit du Conseil fédéral de veiller à ce que ce programme soit suffisant et exécuté d'une manière convenable.

Le Conseil fédéral peut établir un programme minimum des connaissances que tout enfant doit acquérir à l'école primaire, mais ce programme doit laisser du reste aux Cantons toute liberté d'action quant au détail de l'organisation des leçons.

Art. 11. Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance (art. 27, 3^{me} alinéa, de la Constitution fédérale).

A cet effet, l'enseignement confessionnel ne peut être rendu obligatoire dans les écoles publiques; le plan des leçons doit être combiné de telle sorte que cet enseignement ne gêne pas à la marche régulière de l'école; et, eu égard aux autres branches d'étude, tout manuel, tout enseignement qui revêtiraient pour ces écoles un caractère confessionnel, doivent en être rigoureusement éloignés.

Art. 12. Les moyens d'enseignement sont soumis à l'approbation de l'autorité civile de chaque canton. L'autorité fédérale a le droit de les faire examiner en tout temps.

Le matériel d'enseignement doit être aussi complet que le programme l'exige et à la hauteur des exigences de la pédagogie moderne.

IV. Hygiène des écoles.

Art. 13. Les maisons d'école doivent être dans des conditions de salubrité et de propreté pour les élèves et pour les maîtres; les salles suffisamment spacieuses et aérées; les tables et bancs convenablement appropriés à leur but.

Les Cantons s'appliqueront à faire transformer, dans la mesure du possible, les constructions et installations qui ne répondraient pas à ces prescriptions.

Art. 14. Les enfants atteints de maladies contagieuses ou repoussantes seront éloignés de l'école; mais la Commission locale pourvoira, si leur état se prolonge, à ce qu'ils reçoivent par d'autres moyens l'instruction dont ils sont susceptibles.

Il en sera de même dans la mesure du possible pour les enfants auxquels leur état de faiblesse physique ou intellectuelle ne permettrait pas la fréquentation de l'école.

Art. 15. L'enseignement de la gymnastique dans les écoles primaires est réglé par une ordonnance fédérale spéciale, conformément à l'art. 81 de la loi d'organisation militaire.

V. Du personnel enseignant.

Art. 16. Nul ne peut pratiquer l'enseignement primaire s'il n'est porteur d'un brevet délivré à la suite d'examen théoriques et pratiques par l'autorité civile cantonale. Le Conseil fédéral peut, si cela est reconnu nécessaire, fixer un programme obligatoire pour ces examens.

La Confédération se réserve d'instituer, conformément à l'art. 33 de la Constitution fédérale, des brevets valables pour toute la Suisse (en tenant compte de la différence des langues).

Les dispositions relatives à la nomination des instituteurs restent dans la compétence des Cantons.

Art. 17. La Confédération s'intéressera à la formation des instituteurs et des institutrices primaires, soit en fondant une Ecole normale dont les subdivisions et le programme seront dé-

terminées par une loi spéciale, soit en établissant une entente avec la direction d'Ecoles normales existantes (Art. 27, 1^{er} alinéa de la Constitution fédérale).

Art. 18. Une loi fédérale fixera les minima des traitements des instituteurs et des institutrices primaires, d'après des catégories de Cantons et de localités établies à la suite d'une enquête détaillée sur les conditions de la vie, les salaires, etc., dans les diverses contrées de la Suisse.

Le Conseil fédéral statuera définitivement sur les réclamations auxquelles pourra donner lieu, dans des cas spéciaux, l'application de l'échelle des traitements ainsi établie.

Art. 19. Aucun instituteur ne peut être destitué, hors les cas de réélection périodique, que par le Gouvernement cantonal et à la suite d'une procédure contradictoire, dans laquelle doivent être entendus l'autorité scolaire locale et l'inspecteur cantonal, aussi bien que l'instituteur lui-même.

Le droit de recours à l'autorité fédérale contre les décisions cantonales est réservé.

VI. Instruction primaire privée.

Art. 20. Les dispositions ci-dessus, à l'exception des Art. 4, 2^{me} alinéa, 11, 18 et 19, sont applicables aux écoles primaires privées, qui doivent se conformer à toutes les exigences imposées aux écoles primaires publiques, et sont également placées sous la direction et la surveillance de l'autorité civile. La législation cantonale détermine le mode suivant lequel cette surveillance s'exerce.

Art. 21. Les parents qui font instruire leurs enfants dans l'intérieur de la famille, doivent fournir la preuve à la Commission locale que l'instruction donnée est réellement suffisante.

Art. 22. L'autorité cantonale, soit l'autorité locale, a le devoir de faire rentrer à l'école publique tout enfant qui reçoit une instruction privée reconnue insuffisante.

En outre, l'autorité cantonale peut ordonner la fermeture de toute école privée qui se mettrait d'une manière permanente en contradiction avec les dispositions de la présente loi; mais dans ce cas le recours à l'autorité fédérale est réservé.

VII. Dispositions diverses et finales.

Art. 23. Il est accordé aux Cantons un délai de deux ans pour mettre leurs lois et ordonnances en concordance avec la présente loi et les soumettre à l'approbation du Conseil fédéral.

Passé ce terme, le Conseil fédéral prendra les mesures qu'il jugera nécessaires dans l'intérêt des écoles des Cantons retardataires.

Art. 24. Les Cantons doivent fournir au Conseil fédéral, soit à ses représentants, les moyens de s'assurer, directement ou indirectement, de la manière dont les prescriptions de l'art. 27 de la Constitution fédérale sont appliquées par eux.

Art. 25. Le Conseil fédéral est chargé, conformément à la loi du 24 juin 1874 sur les élections et les votations fédérales, de publier la présente loi et de fixer l'époque de son entrée en vigueur.

VII. Conclusions générales.

1° L'art. 27 de la Constitution fédérale ne prescrit pas une loi fédérale, mais ne s'y oppose pas non plus.

2° Une loi uniforme détaillée présente des difficultés exceptionnelles. En tout cas, elle doit laisser aux Cantons toute la liberté d'action compatible avec les principes renfermés dans l'art. 27. Trop minutieuse, elle manquerait son but en soumettant à un régime intolérable autorités scolaires et populations. Le développement des principes constitutionnels par la législation fédérale ne devrait pas, à notre avis, excéder les limites tracées par les bases d'un projet de loi présentées plus haut (chapitre VI).

3° Le moment actuel, où tant de préoccupations politiques et financières pèsent sur la Confédération, ne paraît pas propice pour tenter un essai de législation fédérale sur l'instruction primaire. Mais néanmoins le développement de l'école populaire doit être de plus en plus l'objet de la sollicitude des autorités fédérales.

4° A cet effet, et en tout état de cause, il y a lieu :

- a. d'organiser mieux le Département fédéral de l'Intérieur pour l'exercice d'une surveillance efficace, sans être tracassière, sur l'exécution de l'art. 27 ;
- b. de continuer les examens des recrues, en perfectionnant le système afin que les résultats soient le plus possible l'expression de la réalité ;
- c. de publier un rapport général annuel sur l'état de l'instruction populaire en Suisse ;
- d. de stimuler les Cantons, par divers moyens, dans l'accomplissement de leur tâche et de prendre des mesures appropriées contre ceux qui la négligeraient ;
- e. d'établir un programme minimum qui, bien entendu, devrait être uniquement envisagé comme la limite extrême qu'auraient au moins à atteindre les élèves placés dans les circonstances extérieures les moins favorables pour leur développement intellectuel ;
- f. de favoriser la formation d'instituteurs et institutrices capables, soit en instituant, lorsque l'état des finances fédérales le permettra, une ou plusieurs Ecoles normales fédérales, soit en s'entendant avec la direction d'Ecoles normales existantes (art. 27 de la Constitution fédérale 1^{er} alinéa) ;
- g. d'examiner s'il ne conviendrait pas, en tout cas, que les instituteurs soient formés sur la base d'un programme sanctionné par l'autorité fédérale et obtiennent des brevets de capacité valables pour toute la Confédération suisse (art. 33 de la Constitution fédérale).

Telles sont les vues du Département soussigné sur l'importante question renvoyée à son examen ensuite du postulat du Conseil national. Si le Conseil fédéral les partage, nous *proposons* de tirer du présent rapport la matière d'un message à l'Assemblée fédérale, message dont nous la priérons de nous donner acte, ce qui serait de sa part le témoignage qu'elle est d'accord avec notre manière d'interpréter l'art. 27 de la Constitution fédérale et avec la marche qui nous paraît devoir être suivie pour son exécution.

This book should be returned to
the Library on or before the last date
stamped below.

A fine of five cents a day is incurred
by retaining it beyond the specified
time.

Please return promptly.

Educ 1103.25
L'art, 27 de la constitution fede
Widener Library 006706488



3 2044 079 692 455